



LPO 430.004.2018
Nr ewid. 149/2018/P/18/091/LPO

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA PRZEZ SAMORZĄDY ZADAŃ
ZWIĄZANYCH Z ORGANIZACJĄ IMPREZ MASOWYCH
I BIEGÓW ULICZNYCH**

DELEGATURA W POZNANIU

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja przez samorządy zadań związanych z organizacją imprez masowych i biegów ulicznych

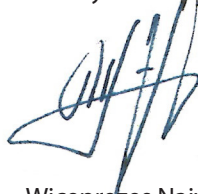
Dyrektor Delegatury w Poznaniu



Andrzej Aleksandrowicz

Akceptuję:

Mieczysław Łuczak



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 24. X. 2018r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	11
4. WNIOSKI.....	16
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	17
5.1. Warunki organizacyjno-kadrowe dla realizacji obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych	17
5.2. Przestrzeganie wymogów i procedur podczas wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych, w szczególności gdy ich organizatorem są gminy	21
5.3. Kontrola zgodności przebiegu imprez masowych, w tym podwyższonego ryzyka, z warunkami określonymi w zezwoleniu	30
5.4. Przestrzeganie wymogów i procedur wydawania zezwoleń na organizację biegów ulicznych oraz weryfikowanie zagrożeń związanych z ich przebiegiem.....	34
6. ZAŁĄCZNIKI	40
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	40
6.2. Analiza uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych i stanu prawnego.....	43
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	55
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	57
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	58

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

impreza masowa	należy przez to rozumieć imprezę masową artystyczno-rozrywkową, masową imprezę sportową, w tym mecz piłki nożnej, z wyjątkiem imprez: – organizowanych w teatrach, operach, operetkach, filharmoniach, kinach, muzeach, bibliotekach, domach kultury i galeriach sztuki lub w innych podobnych obiektach, – organizowanych w szkołach i placówkach oświatowych przez zarządzających tymi szkołami i placówkami, – organizowanych w ramach współzawodnictwa sportowego dzieci i młodzieży, – sportowych organizowanych dla sportowców niepełnosprawnych, – sportu powszechnego o charakterze rekreacji ruchowej, ogólnodostępnym i nieodpłatnym, organizowanych na terenie otwartym, – zamkniętych organizowanych przez pracodawców dla ich pracowników, jeżeli rodzaj imprezy odpowiada przeznaczeniu obiektu lub terenu, gdzie ma się ona odbyć¹;
impreza masowa artystyczno-rozrywkowa	impreza o charakterze artystycznym, rozrywkowym lub zorganizowane publiczne oglądanie przekazu telewizyjnego na ekranach lub urządzeniach umożliwiających uzyskanie obrazu o przekątnej przekraczającej 3 m, która ma się odbyć: – na stadionie, w innym obiekcie niebędącym budynkiem lub na terenie umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, na których liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 1000, – w hali sportowej lub w innym budynku umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, w których liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 500²;
impreza masowa sportowa	impreza masowa mająca na celu współzawodnictwo sportowe lub popularyzowanie kultury fizycznej, organizowana na: a) stadionie lub w innym obiekcie niebędącym budynkiem, na którym liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 1000, a w przypadku hali sportowej lub innego budynku umożliwiającego przeprowadzenie imprezy masowej – nie mniej niż 300, b) terenie umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, na którym liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób wynosi nie mniej niż 1000³;
impreza masowa podwyższonego ryzyka	impreza masowa, w czasie której, zgodnie z informacją o przewidywanych zagrożeniach lub dotychczasowymi doświadczeniami dotyczącymi zachowania osób uczestniczących, istnieje obawa wystąpienia aktów przemocy lub agresji ⁴ ;
bieg uliczny	zawody sportowe, które powodują utrudnienia w ruchu lub wymagają korzystania z drogi w sposób szczególny, mogące się odbywać pod warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa porządku podczas trwania imprezy oraz uzyskania zezwolenia na jej przeprowadzenie ⁵ .

¹ Por. art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1160, ze zm.), dalej także „uobim”.

² Art. 3 pkt 2 ww. ustawy.

³ Art. 3 pkt 3 ww. ustawy.

⁴ Art. 3 pkt 5 ww. ustawy.

⁵ Por. art. 65 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.), dalej także „Pord”.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy organy wykonawcze gmin realizowały obowiązki związane z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych organizowanych na ich terenie?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy istniały warunki organizacyjno-kadrowe dla realizacji obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych?
2. Czy organy wykonawcze gmin przestrzegały wymogów i procedur wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych, w szczególności będąc ich organizatorem?
3. Czy organy wykonawcze gmin kontrolowały zgodność przebiegu imprez masowych, w tym podwyższonego ryzyka, z warunkami określonymi w zezwoleniu?
4. Czy organy wykonawcze gmin przestrzegały wymogów i procedur wydawania zezwoleń na organizację biegów ulicznych oraz weryfikowały zagrożenia związane z ich przebiegiem?

Jednostki kontrolowane

Pięciu prezydentów miast wojewódzkich

10 prezydentów miast na prawach powiatu

10 burmistrzów innych miast

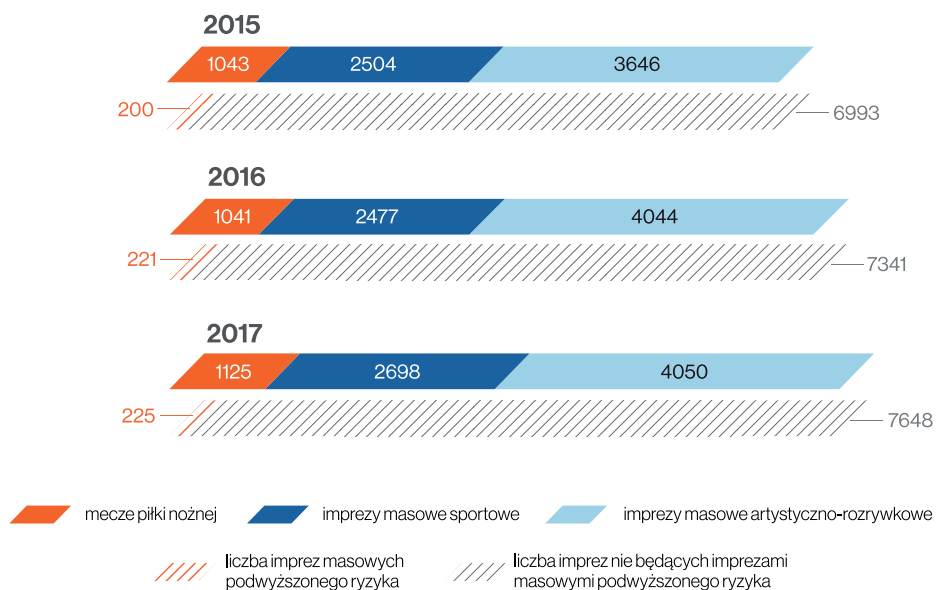
Okres objęty kontrolą

2015–2017

W ostatnich latach imprezy masowe, zachęcając swoją różnorodnością, stały się bardzo popularne. Dużym zainteresowaniem cieszą się te o charakterze widowiskowym (szczególnie koncerty i festiwale), sportowym (np. mecze piłkarskie, imprezy motorowe), a także wszelkiego rodzaju imprezy biegowe, jak np. maratony i biegi uliczne. Na przestrzeni ostatnich kilku lat w Polsce z sukcesem zorganizowanych zostało bardzo wiele ważnych (z punktu widzenia rangi danego wydarzenia) i licznych (uwzględniając liczbę uczestników) imprez. Wśród nich wymienić należy np. Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, Mistrzostwa Świata w Piłce Siatkowej Mężczyzn w 2014 r. oraz Światowe Dni Młodzieży w 2016 r. w Krakowie. Niezależnie od tego, corocznie organizowanych jest wiele mniejszych imprez, w trakcie których bezpieczeństwo ich uczestników jest nie mniej ważne. I tak, według danych Komendy Głównej Policji o imprezach masowych, w związku z którymi Policja prowadziła działania zabezpieczająco-ochronne, w latach 2015, 2016 i 2017 przeprowadzono łącznie 22 628 imprez masowych, w tym 646 podwyższonego ryzyka (odpowiednio: 7193, 7562 i 7873 imprez).

Infografika nr 1

Liczba imprez masowych w Polsce w latach 2015–2017, w związku z którymi angażowane były siły i środki Policji



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych Policji⁶.

Wśród przeprowadzanych imprez największy udział miały imprezy masowe artystyczno-rozrywkowe (50–53%), następnie imprezy sportowe (z wyłączeniem meczów piłki nożnej) (33–35%) oraz mecze piłki nożnej (14–15%).

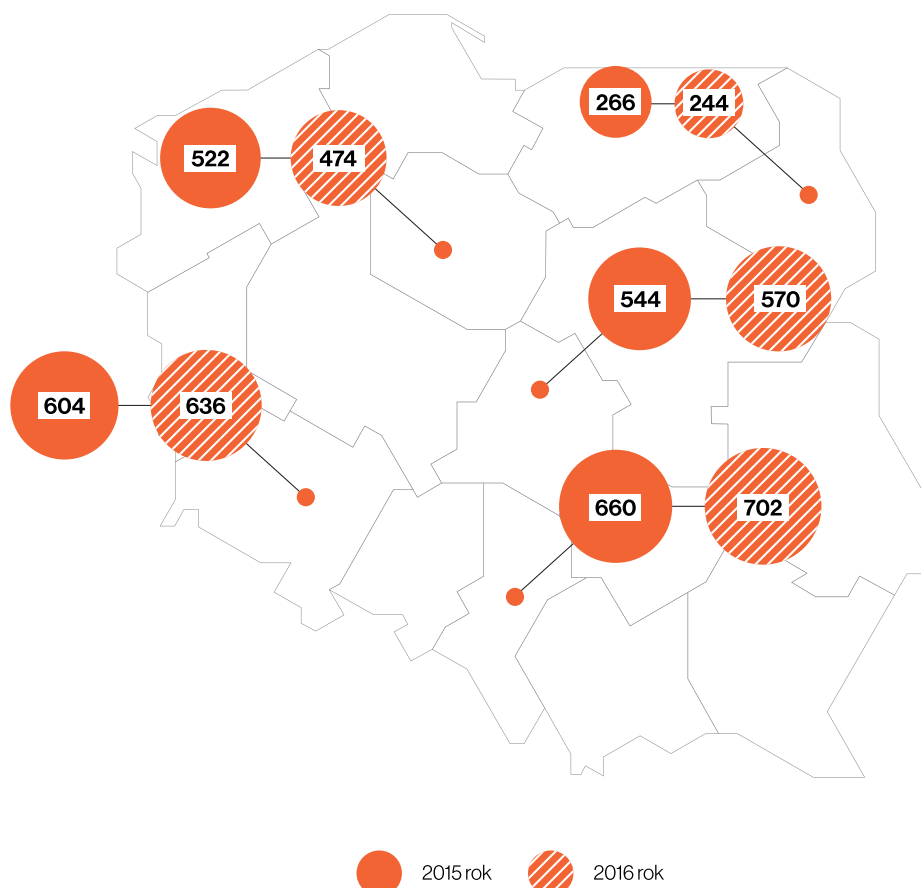
Wyraźny wzrost zainteresowania tego typu imprezami, przekładający się na ich rosnącą liczbę ma trudną do przecenienia wartość społeczną – pozwala ludziom w szczególny sposób się relaksować, przeżywać i wyrażać swoje emocje, komunikować się ze sobą, wpływa także pozytywnie na obraz

⁶ <http://www.kpk.policja.gov.pl/kpk/statystyki/11,Dane-statystyczne.html>

Polski. Jednocześnie stanowi ogromne wyzwanie dla organizatorów oraz innych podmiotów odpowiedzialnych za szeroko rozumiane bezpieczeństwo uczestników takich imprez.

Infografika nr 2

Łączna liczba imprez masowych w latach 2015–2016, w związku z którymi angażowane były siły i środki Policji⁷



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych Policji⁸.

Bezpieczeństwo imprez masowych i biegów ulicznych jest częścią szerszego zagadnienia jakim jest bezpieczeństwo publiczne, będące jednym z najważniejszych oczekiwań obywateli wobec państwa i jednocześnie jednym z najistotniejszych zadań państwa wobec obywateli. Znajduje to odzwierciedlenie w art. 5 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁹, zgodnie z którym Rzeczpospolita zapewnia bezpieczeństwo jej obywatelom. Dotyczy to nie tylko codziennego funkcjonowania, ale i również zdarzeń niecodziennych, jakimi są imprezy organizowane z różnych powodów (np. obchody świąt narodowych, lokalne uroczystości, wydarzenia sportowe, kulturalne itd.). Bezpieczeństwo publiczne jest jednocześnie przesłanką ustanowienia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności.

⁷ Na terenie pięciu województw, w których kontrolowano wybrane gminy.

⁸ <http://www.kpk.policja.gov.pl/kpk/statystyki/11,Dane-statystyczne.html>

⁹ Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.

Zorganizowanie imprezy masowej i należyte zapewnienie bezpieczeństwa jej uczestnikom jest niebagatelnym wyzwaniem. W jego ramach mieścić się bowiem szereg skoordynowanych działań wymagających kompleksowego podejścia do tego problemu zarówno w fazie planowania, realizacji jak i zakończenia. Różnorodność imprez masowych przekłada się bowiem wprost na różnorodny charakter zagrożeń jakie im towarzyszą. Właściwe zabezpieczenie imprez masowych wymaga zatem opracowania, a następnie wdrożenia różnorodnych procedur i rozwiązań mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa i zapewnienie ochrony (zdrowia, życia, mienia) jej uczestników. Taki obowiązek spoczywa nie tylko na organizatorze, ale także na innych podmiotach, jak np. organy wydające zezwolenia na organizację imprez (wójt, burmistrz, prezydent miasta), wojewoda, Policja czy Państwowa Straż Pożarna wraz z zespołami i służbami wykonującymi zadania na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego¹⁰.

Imprezy masowe i biegi uliczne postrzegane są jako tożsama grupa imprez, m.in. dlatego że jedne i drugie skupiają licznych uczestników oraz obarczone są podobnymi zagrożeniami. Organizatorem obu typów imprez mogą być osoby fizyczne, prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Podkreślić natomiast należy, że są to różne typy imprez, których organizacja i przebieg zostały odrębnie uregulowane: co do zasady problematyka imprez masowych zawarta została w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, natomiast biegów ulicznych – w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym. Organem wydającym zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce przeprowadzenia imprezy masowej (art. 24 uobim). W przypadku biegów ulicznych organem wydającym zezwolenie jest organ zarządzający ruchem na drodze, na której odbywa się impreza (art. 65b Pord). Na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu ruchem zarządza prezydent miasta, a na drogach powiatowych i gminnych – starosta (art. 10 ust. 5 i 6 Pord). Za bezpieczeństwo imprezy masowej w miejscu i czasie jej trwania odpowiada organizator, a w przypadku biegów ulicznych także Policja (art. 5 ust. 1 uobim i art. 65a ust. 1 i 4 Pord).

¹⁰ Por. Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych, Kwartalnik 3/2016, Albert Popławski, Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni, Bezpieczeństwo imprez masowych – wybrane zagadnienia, str. 133–134.

WPROWADZENIE

Infografika nr 3

Rodzaje zagrożeń związanych z organizacją imprez masowych i biegów ulicznych



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Niezależnie od przyjętych wprost uregulowań w tym zakresie, **zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom imprez jest również kompetencją władz lokalnych**, które posiadają określone prerogatywy w tym zakresie, poczynając od wyrażenia zgody bądź odmowy wyrażenia zgody na przeprowadzenie określonych imprez, poprzez ich kontrolę, a skończywszy na możliwości wydania decyzji o zakazie przeprowadzenia imprezy, bądź jej przerwaniu.

2. OCENA OGÓLNA

Organy wykonawcze gmin nierzetelnie realizowały obowiązki mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa podczas organizowanych imprez masowych i biegów ulicznych.

W ponad połowie objętych kontrolą urzędów (52% w przypadku imprez masowych i 63% w przypadku biegów ulicznych) organy wydawały zezwolenia na organizację imprez masowych i biegów ulicznych, mimo występujących w złożonych wnioskach braków, które dotyczyły wymaganych prawem informacji, opinii i dokumentów istotnych dla bezpieczeństwa organizowanych imprez.

W takiej samej proporcji, znaczna część zezwoleń na organizację prestiżowych imprez masowych i biegów ulicznych, których przygotowanie i organizacja wymagała znacznych sił i środków, wydawana była zaledwie na 2–3 dni przed planowaną datą imprezy. Z tego powodu organizatorzy nie mieli zagwarantowanego ustawowo czasu na prawidłowe sfinalizowanie przygotowań, w tym na zapewnienie na odpowiednim poziomie bezpiecznych warunków uczestnictwa.

W prawie połowie urzędów (48%) nie przekazano (w terminie lub w ogóle) wydanych zezwoleń na organizację imprez masowych wojewodom oraz pozostałym uprawnionym podmiotom. Takie zaniechanie utrudniało bądź wręcz uniemożliwiało wojewodom skorzystanie z uprawnienia do zakazania przeprowadzenia planowanej imprezy masowej z udziałem publiczności w wypadku negatywnej oceny stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Mimo wydawania wielu zezwoleń na podstawie niekompletnych wniosków lub z naruszeniem wymaganych terminów, jedynie w co trzecim urzędzie korzystano z uprawnienia do kontroli zgodności przebiegu imprez (innych niż imprezy masowe podwyższonego ryzyka) z warunkami określonymi w zezwoleniu. Brak kontroli stwarzał ryzyko wystąpienia szeregu poważnych uchybień, w tym m.in. celowego zaniżania liczby uczestników przez organizatorów, w celu zredukowania nakładów na bezpieczny przebieg imprezy. Tam gdzie kontrole przeprowadzono, dochodziło do ujawnienia szeregu istotnych nieprawidłowości dotyczących bezpiecznych warunków uczestnictwa w imprezie masowej, co tylko potwierdza konieczność prowadzenia tego rodzaju sprawdzeń.

Zdaniem NIK, przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości była nierzetelna realizacja ustawowych obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczestnikom imprez masowych i biegów ulicznych oraz brak wewnętrznych procedur w tym zakresie, który wystąpił w blisko 85% kontrolowanych urzędów. W praktyce oznaczało to, że burmistrzowie i prezydenci miast często nie wiedzieli czy rzetelnie i terminowo wywiązują się z nałożonych prawem obowiązków.

Choć większość kierowników kontrolowanych jednostek deklarowała, że podejmuje działania w zakresie monitorowania organizacji na terenie miasta imprez innych niż zgłoszone imprezy masowe, to w trakcie kontroli NIK okazało się, że w przynajmniej trzech miastach odbywały się, za wiedzą i przyzwoleniem urzędników, imprezy noszące znamiona imprez masowych (m.in. przewidziane dla bardzo licznej grupy uczestników) lub biegi uliczne, zorganizowane bez wymaganych prawem zezwoleń. Rzutowało to negatywnie na zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom tego rodzaju imprez.

NIK stwierdziła też, że w dwóch miastach wydano zezwolenia na organizację siedmiu imprez masowych i jednego biegu, chociaż organy wykonawcze tych gmin nie były uprawnione do wydawania takich decyzji, ze względu na występujące uwarunkowania prawne i faktyczne.

W zdecydowanej większości kontrolowanych urzędów rozpatrywano wnioski o wydanie zezwolenia na organizację imprez masowych i biegów ulicznych składane przez organizatorów później niż wskazane w przepisach prawa minimum 30 dni przed rozpoczęciem imprezy. W skrajnych przypadkach wnioski

Organy wykonawcze gmin nierzetelnie realizowały obowiązki związane z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych organizowanych na ich terenie

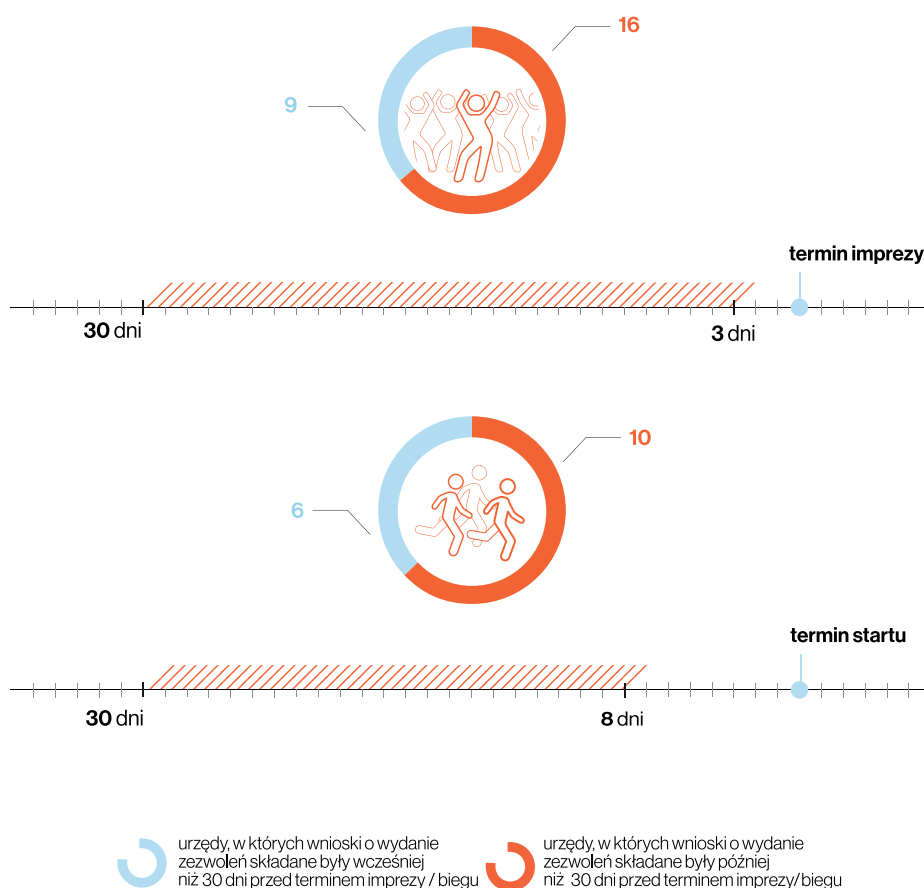
OCENA OGÓLNA

złożono zaledwie na 3–4 dni przed planowanym terminem wydarzenia. Nie-
dochowanie ustawowego terminu na złożenie wniosku prowadziło do „efektu
domina”, negatywnie wpływając na realizację pozostałych zadań burmistrzów
i prezydentów miast, a także wojewodów, związanych z zagwarantowaniem
bezpieczeństwa uczestnikom imprez. W istocie bowiem, przeprowadzana
przez organ weryfikacja dokumentów była pobieżna, zwłaszcza w przypadkach
popularnych, czy też szczególnie atrakcyjnych imprez masowych, gdzie organy
wykonawcze gmin częstokroć pozostawały pod presją lokalnej społeczności,
oczekującej, że impreza na pewno się odbędzie i to w planowanym terminie.

W wypadku biegów ulicznych brak procedur w zakresie wydawania zezwoleń
oraz rozpatrywanie wniosków zbyt późno złożonych utrudniało często sko-
rygowanie tras biegów, w sposób uwzględniający oczekiwania mieszkańców
w zakresie płynności ruchu drogowego.

Infografika nr 4

Terminowość składania wniosków o wydanie zezwoleń na organizację imprez masowych
i biegów ulicznych



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W każdym z kontrolowanych urzędów zapewniono warunki organizacyjno-kadrowe dla realizacji obowiązków związanych z wykonywaniem zadań w zakresie imprez masowych i biegów ulicznych, przypisując je konkretnym komórkom organizacyjnym i osobom, zatrudnionym w urzędzie lub podległej mu jednostce. Jednakże **w większości skontrolowanych urzędów pracownicy zajmujący się tą problematyką nie brali udziału w szkoleniach z zakresu organizacji i bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych**, ani w żaden inny sposób nie podnosili swoich kwalifikacji w tym zakresie. [str. 17–18]

Warunki organizacyjno-kadrowe dla realizacji obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych

W blisko 85% urzędów objętych kontrolą nie opracowano procedur dotyczących:

- weryfikowania spełniania przez organizatorów obowiązków i wymogów nałożonych na nich ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych oraz Prawem o ruchu drogowym,
- wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych i biegów ulicznych, a także
- kontroli przebiegu tego typu imprez.

Jednocześnie, z jednym wyjątkiem, w żadnym z kontrolowanych urzędów nie przeprowadzano audytów i kontroli wewnętrznych dotyczących realizacji obowiązków w tym zakresie. W żadnym z kontrolowanych urzędów nie uregulowano także formalnie zasad monitorowania na terenie miasta organizacji imprez innych niż masowe.

W trzech miastach dopuszczono do organizacji biegów ulicznych albo imprez, które mogły mieć charakter imprez masowych, bez wymaganego zezwolenia.

Brak procedur dotyczących analizowania poszczególnych etapów procesu wydawania zezwoleń, nieopracowanie zasad monitorowania imprez organizowanych na terenie miast, pominięcie w planach audytu wewnętrznego zagadnień dotyczących organizacji i przebiegu imprez masowych oraz brak szkoleń pracowników w tym zakresie przyczyniły się – zdaniem NIK – do licznych nieprawidłowości w procesie wydawania zezwoleń na organizację wskazanych imprez i znacząco utrudniały realizację obowiązków związanych z zapewnianiem bezpieczeństwa podczas tych imprez.

Jednocześnie na stronach internetowych znacznej części urzędów zamieszczone zostały, z myślą o organizatorach imprez masowych i biegów ulicznych, szczegółowe opracowania i wytyczne wskazujące wymagania stawiane organizatorom tego typu imprez. [str. 18–20]

Organy wykonawcze gmin nie przestrzegały wymogów i procedur wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych:

- **w ponad połowie** jednostek objętych kontrolą (52%) organy wydawały zezwolenia na organizację imprez masowych, nie wzywając uprzednio wnioskodawców do uzupełnienia braków, pomimo że w części lub wszystkich złożonych wnioskach brakowało wymaganych informacji i dokumentów, które **bardzo istotnie rzutowały na bezpieczeństwo imprez masowych**, np.:

Nie przestrzegano wymogów i procedur związanych z wydawaniem zezwoleń na organizację imprez masowych

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

- opinii o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej,
 - instrukcji postępowania w przypadku zaistnienia pożaru,
 - informacji o rozmieszczeniu punktów informacyjnych i pomocy medycznej,
 - informacji o danych osoby wyznaczonej na kierownika do spraw bezpieczeństwa;
- w 40% kontrolowanych urzędów **część wydanych zezwoleń nie zawierała wszystkich wymaganych elementów**, np.:
 - wskazania rodzaju imprezy masowej,
 - informacji dotyczącej urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk,
 - podania liczby członków służby porządkowej oraz służby informacyjnej, w sposób pozwalający ustalić liczebność każdej z nich;[str. 21–24]
 - w ponad połowie objętych kontrolą jednostek (56%), organy wydawały zezwolenia na organizację imprez masowych krócej niż na siedem dni przed planowanym terminem imprezy. Średnio, z opóźnieniem wydanych zostało w tych jednostkach ok. 20% wszystkich zezwoleń;
 - w prawie połowie skontrolowanych jednostek (48%) **kopii wydanych zezwoleń nie przekazano w terminie**, nie zachowano dowodów ich przekazania **lub w ogóle nie przekazano** podmiotom określonym w art. 25 ust. 1 pkt 2 oraz wojewodzie. **W dwóch z tych jednostek żadne z zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych nie zostało przekazane właściwemu wojewodzie**, co mogło utrudnić im ewentualne skorzystanie z uprawnień określonych w art. 34 i 34a uobim, w tym do zakazania albo przerwania imprezy masowej; [str. 24–25]

Infografika nr 5

Odsetek skontrolowanych gmin, w których kopii wydanych zezwoleń nie przekazano w terminie, nie zachowano dowodów ich przekazania lub w ogóle nie przekazano, podmiotom określonym w art. 25 ust. 1 pkt 2 oraz wojewodzie



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

- w co czwartym kontrolowanym urzędzie (24%) wydając zezwolenia na organizację imprezy masowej **nie pobrano opłaty skarbowej** albo pobrano ją w niewłaściwej wysokości; [str. 26]
- sprzedaż i podawanie alkoholu miały miejsce na terenie imprez organizowanych w 56% miast, lecz w trzech urzędach (21%) wydane zostały zezwolenia na zorganizowanie imprez, na których podawany był alkohol, mimo że do żadnego ze złożonych wniosków nie dołączono wymaganej art. 8a ust. 5 uobim informacji o rozmieszczeniu miejsc i czasie, w których będą sprzedawane, podawane lub spożywane napoje alkoholowe. [str. 26–27]

Ponadto, w 64% urzędów miast rozpatrywano wnioski o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej składane później niż wskazane w przepisach prawa 30-dni przed rozpoczęciem imprezy. W skrajnych przypadkach wnioski składano zaledwie **na 3–4 dni przed planowanym terminem imprezy** masowej. [str. 20–21]

Wszystkie zezwolenia na organizację imprez masowych wydane zostały przez osoby, który posiadały upoważnienie właściwe do wydawania takich decyzji. [str. 27–28]

W kontrolowanym okresie na terenie 10 kontrolowanych miast organizowano imprezy masowe podwyższonego ryzyka. Spośród 87 tego typu imprez, skontrolowane zostały 82, co oznacza, że – z jednym wyjątkiem – organy wykonawcze gmin rzetelnie wywiązywały się z tego obowiązku.

Natomiast **jedynie na terenie 11 miast kontrolowano zgodność przebiegu imprez masowych niebędących imprezami podwyższonego ryzyka z warunkami określonymi w zezwoleniu**, z tym zastrzeżeniem, że w czterech miastach skontrolowano mniej niż 2% takich imprez.

Ustalenia kontroli **wykazały szereg istotnych nieprawidłowości w przebiegu imprez, które znacząco rzutowały na bezpieczeństwo ich uczestników**, np.

- zbyt małą liczbę pracowników ochrony,
- wnoszenie na teren imprezy masowej środków pirotechnicznych i napojów alkoholowych (przy wprowadzonym zakazie spożywania),
- niewłaściwe wykonywanie obowiązków przez organizatora i służby porządkowe,
- brak opracowanego scenariusza postępowania i działania w określonych sytuacjach powodujących zagrożenie bezpieczeństwa uczestników imprezy.

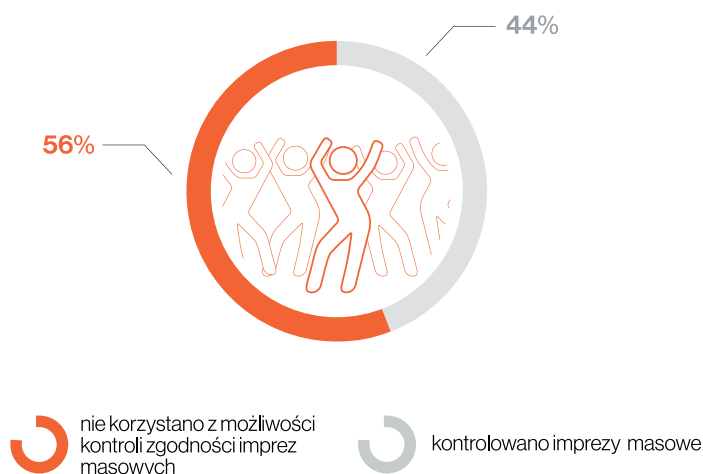
W trakcie przeprowadzanych kontroli imprez, z jednym wyjątkiem, urzędy nie korzystały z sił i środków właściwego miejscowo: komendanta miejskiego Policji, komendanta miejskiego Państwowej Straży Pożarnej, dysponenta zespołów ratownictwa medycznego i państwowego inspektora sanitarnego. W żadnym z urzędów nie opracowano także sformalizowanych zasad takiej współpracy. [str. 28–31]

Kontrolowano imprezy masowe podwyższonego ryzyka, ale tylko nieliczne urzędy korzystały z możliwości kontroli innych imprez masowych

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 6

Odsetek skontrolowanych gmin, w których nie kontrolowano zgodności przebiegu imprez masowych innych niż podwyższonego ryzyka z warunkami określonymi w zezwoleniach



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Nieprzestrzeganie
wymogów i procedur
związanych
z wydawaniem zezwoleń
na organizację biegów
ulicznych

W **co piątej jednostce** (19%) zezwolenia na organizację biegów ulicznych wydawane były przez osoby, którzy nie posiadali upoważnień właściwych do wydawania takich decyzji. [str. 32–33]

Organy wykonawcze gmin nie przestrzegały wymogów i procedur wydawania zezwoleń na organizację biegów ulicznych:

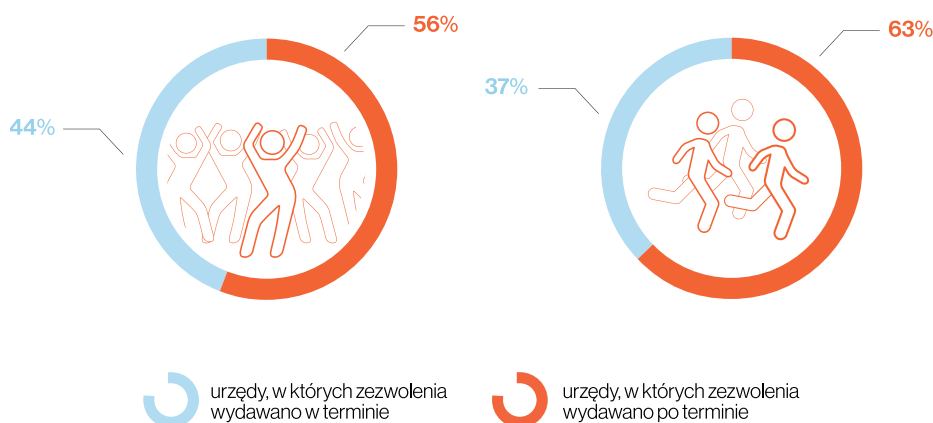
- w 63% jednostek, organy wydawały zezwolenia na organizację biegów ulicznych, nie wzywając uprzednio wnioskodawców do uzupełnienia braków, pomimo że w części albo wszystkich złożonych wnioskach brakowało wymaganych informacji i dokumentów, które **znacząco rzutowały na bezpieczeństwo biegów ulicznych**, np.:
 - planów określających sposób zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas biegu, w tym pisemnej instrukcji określającej zadania służb porządkowych, opracowanej w uzgodnieniu z Policją,
 - wykazu osób odpowiedzialnych za prawidłowy przebieg i zabezpieczenie imprezy w miejscach rozpoczęcia i zakończenia każdego odcinka biegu,
 - szczegółowego regulaminu imprezy, określającego w szczególności zasady zachowania uczestników imprezy istotne dla zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego, w siedmiu z tych jednostek ponad 70% złożonych wniosków nie zawierało wszystkich wymaganych informacji i załączników. W dwóch jednostkach wydano łącznie osiem zezwoleń, mimo że nie dysponowano odpowiednimi opiniami i uzgodnieniami właściwych organów zarządzających ruchem na trasach tych biegów; [str. 33–35]
- w 63% jednostek, organy wydawały zezwolenia na organizację biegów ulicznych, później niż siedem dni przed ich planowanym terminem. Średnio z opóźnieniem wydanych zostało w tych jednostkach ok. 32 % wszystkich zezwoleń, choć w trzech miastach było to aż 50% albo więcej. Zezwolenia wydawano **nawet na dwa dni** przed

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

planowanym terminem biegu, co w praktyce utrudniało możliwość wprowadzenia korekt we wskazanych trasach biegów, w sposób postulowany przez mieszkańców oczekujących zapewnienia płynności ruchu drogowego. [str. 35–36]

Infografika nr 7

Odsetek skontrolowanych gmin, w których zezwolenia na organizację imprez masowych i biegów ulicznych wydawano z naruszeniem ustawowego terminu



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Ponadto w 63% jednostek rozpatrywano wnioski o wydanie takiego zezwolenia złożone po 30-dniowym terminie, tj. z opóźnieniem wynoszącym od trzech do 22 dni. Oznaczało to, że w skrajnych przypadkach wnioski składano zaledwie **na osiem dni przed planowanym terminem** biegu ulicznego. [str. 33]

W zdecydowanej większości urzędów (88%) wydane zezwolenia zawierały wszystkie wymagane elementy. [str. 35]

Eksperti zaproszeni przez NIK do wyrażenia swojej opinii w sprawach bezpieczeństwa imprez masowych, zgodnie zwracali uwagę na omijanie przez organizatorów imprez procedury związanej z uzyskaniem zezwolenia, poprzez informowanie właściwego urzędu, że planowana inicjatywa ma charakter zgromadzenia publicznego. Tym samym organizatorzy zdejmowali z siebie szereg istotnych obowiązków dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa.

Obawy ekspertów, zwłaszcza związanych ze służbami odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa, budzi również niezgłaszanie imprez o liczbie uczestników mniejszej niż określona w uoibm, w czasie których dochodzi do niebezpiecznych zdarzeń stwarzających zagrożenie dla życia i zdrowia. W dyskusji ekspertów pojawiły się postulaty dotyczące możliwości wprowadzenia obowiązku zgłaszania do organu wszelkich imprez kulturalnych, rozrywkowych i sportowych organizowanych na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, których planowana liczba uczestników przekracza 100 osób, oczywiście z zachowaniem wyłączeń i wyjątków określonych w art. 2 i art. 3 pkt 1 uobim.

4. WNIOSKI

NIK, na podstawie wyników kontroli uważa, że Minister właściwy w sprawach wewnętrznych powinien podjąć działania, które zapewnią:

Do Ministra
kierującego działem
sprawy wewnętrzne

- 1) Wprowadzenie możliwości odmowy wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej i biegu ulicznego w sytuacji przekroczenia terminów przewidzianych na złożenie wniosków o wydanie zezwolenia, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych i art. 65b ust. 1 Prawa o ruchu drogowym.
- 2) Doprecyzowanie regulacji dotyczących sprzedaży, podawania i spożywania alkoholu na imprezach masowych, poprzez dodanie – do katalogu przesłanek odmowy wydania zezwolenia (art. 29 ust. 4 pkt 2 uobim) – przypadku niepodania we wniosku i nieuzupełnienia jego braków w zakresie informacji o rozmieszczeniu miejsc i czasie, w którym będą sprzedawane, podawane lub spożywane napoje alkoholowe (art. 8a ust. 5 uobim).
- 3) Uporządkowanie regulacji ujętych w uobim oraz w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹¹, dotyczących dopuszczalnej zawartości alkoholu określonej w jednorazowych zezwoleniach na jego sprzedaż podczas imprez masowych, albowiem obecnie, według art. 8a ust. 1 uobim, dopuszczalne jest sprzedawanie, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych zawierających nie więcej niż 3,5% alkoholu, podczas gdy przepisy drugiej ze wskazanych ustaw, do której uobim odsyła (art. 8a ust. 3), przewidują wydawanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu m.in. do 4,5% oraz na piwo (często z zawartością alkoholu powyżej 5%) – art. 18¹ ust. 1 *in fine*, w zw. z art. 18 ust. 3 pkt 1 (*a contrario*).

Ponadto NIK wnosi o rozważenie zamieszczenia w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych – a także analogicznie w Prawie o ruchu drogowym, odnośnie do biegów ulicznych – obowiązku dokonywania udokumentowanych analiz przebiegu imprez, w celu utworzenia na tej podstawie ogólnokrajowego systemu monitorowania, obliczonego na kompleksowe eliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości (w znacznie szerszym zakresie niż dotychczas regulują to przepisy rozdziału 7 uobim).

Do kierowników
skontrolowanych
jednostek

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do prezydentów miast i burmistrzów NIK wnioskowała m.in. o zapewnienie rzetelnego wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych i biegów ulicznych, zgodnie z przepisami ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych i Prawa o ruchu drogowym oraz o terminowe przekazywanie ich kopii właściwym organom i wojewodzie¹².

Ponadto NIK rekomenduje prezydentom miast i burmistrzom częstsze korzystanie z możliwości wprowadzania czasowych ograniczeń w sprzedaży alkoholu w bezpośrednim sąsiedztwie imprezy masowej, w wypadku obowiązywania całkowitego zakazu sprzedaży i spożywania alkoholu na terenie imprezy.

¹¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.

¹² Wystąpienia pokontrolne skierowane do kierowników skontrolowanych jednostek dostępne są na stronie internetowej Najwyższej Izby Kontroli (<http://www.nik.gov.pl/>), w zakładce „Kontrola”.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Warunki organizacyjno-kadrowe dla realizacji obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych

Wywiązywanie się organów wykonawczych gmin z zadań w zakresie wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych i biegów ulicznych przeprowadzanych na ich terenie, a następnie kontrola przebiegu tych imprez z warunkami określonymi w zezwoleniach, mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom tych imprez. Niezbędne dla właściwej realizacji obowiązków w tym zakresie jest zapewnienie odpowiednich warunków organizacyjno-kadrowych w urzędzie.

Struktura organizacyjna urzędu, zgodnie z punktem II.A.3 załącznika nr 1 do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹³, powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań.

Podział zadań w zakresie rozpatrywania wniosków i wydawania zezwoleń

W każdym z kontrolowanych urzędów obowiązki związane między innymi z rozpatrywaniem wniosków o wydanie zezwoleń na organizowanie imprez masowych, weryfikowaniem spełniania przez organizatorów ustawowych obowiązków i wymogów związanych z organizacją tego typu imprez oraz wydawaniem wskazanych zezwoleń przypisane zostały konkretnym komórkom organizacyjnym oraz osobom. Najczęściej zadania w tym zakresie przypisane zostały jednostkom organizacyjnym urzędów odpowiedzialnym za kulturę, sport, turystykę i promocję¹⁴, na drugim miejscu były to jednostki odpowiedzialne za bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe¹⁵, następnie jednostki odpowiedzialne za sprawy społeczne¹⁶, a także urząd stanu cywilnego oraz straż miejska. W poszczególnych urzędach zajmowało się tym zazwyczaj od jednej do trzech osób¹⁷, posiadających różne wykształcenie i doświadczenie w kontrolowanym zakresie. Były wśród nich m.in. osoby z doświadczeniem w pracy w administracji, sądownictwie, wojsku i straży miejskiej.

Natomiast obowiązki związane z wydawaniem zezwoleń na organizację biegów ulicznych, w ponad połowie kontrolowanych urzędów przypisane zostały jednostkom organizacyjnym tych urzędów¹⁸, a w sześciu przypadkach – zarządom dróg¹⁹. Zadania te realizowało zazwyczaj, podobnie jak w przypadku imprez masowych, od jednej do trzech osób, posiadających

¹³ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

¹⁴ W urzędzie w: Łomży, Suwałkach, Piotrkowie Trybunalskim, Skierniewicach, Karpaczu, Inowrocławiu, Włocławku, Gliwicach, Częstochowie.

¹⁵ W urzędzie w: Białymstoku, Łodzi, Zduńskiej Woli, Wrocławiu, Legnicy, Katowicach.

¹⁶ W urzędzie w: Augustowie, Bydgoszczy, Żywcu, Cieszynie.

¹⁷ We Wrocławiu – dziewięć osób.

¹⁸ W urzędzie w: Łodzi – Biurze Inżyniera Miasta, Jeleniej Górze – Referatowi Komunikacji Miejskiej i Zarządzania Ruchem, a w pozostałych miastach wydziałom: Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska – w Łomży, Dróg i Komunikacji – w Skierniewicach, Inżynierii Miejskiej – we Wrocławiu, Zarządzania Ruchem Drogowym – w Legnicy, Spraw Obywatelskich – w Bydgoszczy, Komunikacji – we Włocławku, Zarządzania Kryzysowego – w Katowicach, Przedsięwzięć Gospodarczych i Usług Komunalnych – w Gliwicach.

¹⁹ O których mowa w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm.) – w Białymstoku, Suwałkach, Piotrkowie Trybunalskim, Toruniu, Częstochowie, Cieszynie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Brak szkoleń z zakresu imprez masowych i biegów ulicznych

różne wykształcenie i doświadczenie w kontrolowanym zakresie. Były wśród nich m.in. osoby z doświadczeniem w pracy w Policji, ośrodku ruchu drogowego i straży miejskiej.

W okresie objętym kontrolą, w większości kontrolowanych jednostek pracownicy nie brali udziału w szkoleniach, seminariach, czy sympozjach z zakresu organizacji i bezpieczeństwa imprez masowych²⁰ (dotyczy to 76% kontrolowanych jednostek) oraz biegów ulicznych²¹ (odpowiednio 96%); także w żaden inny sposób nie podnosili swoich kwalifikacji w tym zakresie.

Wskazówki dla organizatorów dotyczące wydawania zezwoleń na organizację imprez i biegów ulicznych

Na stronach internetowych znacznej liczby urzędów²² zamieszczone zostały, opracowane dla organizatorów imprez masowych i biegów ulicznych, tzw. *Karty Usługi* dotyczące uzyskania zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych oraz wykorzystania dróg w sposób szczególny (w tym biegów ulicznych). W kartach tych przedstawione zostały wymagania ustawowe wobec organizatorów oraz określono dokumenty wymagane do przedłożenia w urzędzie w celu uzyskania odpowiedniego zezwolenia.

Brak procedur dotyczących realizacji obowiązków organu

Jednocześnie w przytłaczającej większości objętych kontrolą urzędów miast (21 z 25)²³ nie opracowano procedur dotyczących:

- weryfikowania spełniania przez organizatorów obowiązków i wymogów, o których mowa w art. 6 i art. 13 ust. 2 uobim – w przypadku imprez masowych oraz art. 65a ust. 2 i 3 Pord – w przypadku biegów ulicznych, a także
- wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych i biegów ulicznych.

Przykłady

Burmistrz Cieszyzna podał m.in., że *pod kątem formalnoprawnego obowiązku wprowadzenia takich odrębnych regulacji nie istnieje artykuł w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych oraz innych ustawach, zobowiązujący kierownika jednostki do pisemnego określenia trybu wydawania zezwoleń, z pewnością również z powodu szczegółowych warunków wydawania takich decyzji określonych w art. 25 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych*. Dodał również, że wystarczającym jest stosowanie obowiązujących przepisów prawa w tym zakresie.

Według Zastępcy Prezydenta Białegostoku *postępowania w zakresie weryfikacji dokumentacji składanej przez organizatorów oraz wydawanie zezwoleń realizowane są na podstawie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, w której szczegółowo określono i sprecyzowano wymogi, warunki i zadania przy organizacji imprezy masowej*. Opinię taką, co do zasady, podzielili kierownicy pozostałych kontrolowanych jednostek organizacyjnych.

²⁰ Za wyjątkiem pracowników urzędu w Białymstoku, Legnicy, Włocławku, Inowrocławiu, Katowicach i Częstochowie.

²¹ Za wyjątkiem pracowników urzędu w Łodzi.

²² W urzędzie w Białymstoku, Augustowie, Piotrkowie Trybunalskim, Wrocławiu, Legnicy, Toruniu, Włocławku, Inowrocławiu, Częstochowie, Żywcu.

²³ Za wyjątkiem urzędu w Suwałkach, Bydgoszczy, Katowicach i Wrocławiu (w tym urzędzie opracowano instrukcję pn. Zezwolenie na przeprowadzenie imprezy z wykorzystaniem dróg w sposób szczególny).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdaniem NIK liczne nieprawidłowości stwierdzone w trakcie tej kontroli wskazują na konieczność bardziej szczegółowego uregulowania kwestii związanych z weryfikowaniem spełniania przez organizatorów obowiązków i wymogów związanych z bezpieczeństwem imprez masowych i biegów ulicznych oraz wydawaniem zezwolenia na tego typu imprezy. Dowodzą one także, że brak procedur może grozić uznaniowością podczas weryfikowania spełniania przez organizatorów obowiązków i wymogów związanych z organizacją imprez masowych i biegów ulicznych, a w konsekwencji prowadzi do niejednolitego stosowania przepisów oraz nierównego traktowania zainteresowanych podmiotów.

Także w 21²⁴ spośród 25 miast objętych kontrolą nie opracowano procedur dotyczących kontroli przebiegu imprez masowych i biegów ulicznych.

Przykłady

Naczelnik Wydziału Oświaty, Wychowania i Sportu oraz p.o. naczelnika Wydziału Kultury, Turystyki i Promocji w Suwałkach wyjaśniły, że *nie zachodziła potrzeba opracowania odrębnych procedur dotyczących kontroli przebiegu imprez masowych, ponieważ w każdym przypadku sprawdzaliśmy te same, powtarzalne zagadnienia związane z zapewnieniem prawidłowego i bezpiecznego przebiegu danej imprezy, bez względu na jej organizatora. Tym samym, sporządzenie dodatkowego dokumentu lub dokumentów nie byłoby pomocne w realizacji tych zadań.*

Natomiast Zastępca Prezydenta Skierniewic wyjaśnił, że *w związku z niewielką ilością wniosków o wydanie zezwoleń na organizowanie imprez masowych i biegów ulicznych, jakie wpływają do Urzędu w skali roku, nie zostały opracowane szczegółowe procedury w tym zakresie.*

Brak procedur kontroli imprez masowych przyczynił się, zdaniem NIK, do uznaniowości w ocenie, które z imprez masowych niebędących imprezami podwyższonego ryzyka należy skontrolować. Skutkiem tego, wybór imprez do kontroli był *de facto* przypadkowy, nieoparty na uprzednio określonych, jednolitych, merytorycznych przesłankach.

W żadnym z kontrolowanych urzędów nie uregulowano także formalnie zasad monitorowania organizacji imprez innych niż masowe, ani nie stwierdzono przypadków organizacji takich imprez. Większość kierowników kontrolowanych jednostek deklarowała jednak, że podejmuje działania w zakresie monitorowania tego typu imprez.

Brak zasad monitorowania imprez innych niż masowe

Przykład

W Katowicach imprezy niemassowe były monitorowane na podstawie informacji o ich zgłoszeniu uzyskiwanych ze Straży Miejskiej oraz Komendy Miejskiej Policji. Dyrektor Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego we Wrocławiu wskazał, że w wydziale monitorowano zorganizowane na terenie miasta imprezy inne niż masowe (sportowe, kulturalne, artystyczne, rozrywkowe) poprzez analizę informacji o powyższych imprezach przesłanych przez organizatorów do Wydziału.

²⁴ Za wyjątkiem Bydgoszczy, Wrocławia, Torunia i Katowic.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wiceprezydent Piotrkowa Trybunalskiego wyjaśniła natomiast, że *pracownicy Referatu²⁵ starali się uczestniczyć we wszystkich imprezach organizowanych na terenie Miasta, nie sporządzali jednak pisemnych protokołów czy sprawozdań dokumentujących ten fakt. Ponadto w obecnym stanie prawnym brak jest podstaw do wprowadzenia wewnętrznych uregulowań dot. monitorowania imprez niebędących imprezami masowymi.*

Ustalenia kontroli wskazują, że przynajmniej w dwóch miastach²⁶ organizowano imprezy, które zdaniem NIK mogły być imprezami masowymi w rozumieniu uobim, a ponadto w jednym mieście²⁷ organizowano biegi uliczne, na które organizatorzy powinni byli uzyskać właściwe zezwolenia.

Przykłady

We Wrocławiu, w ramach przeprowadzanych w latach 2015–2017 Biegów Solidarności, w których dopuszczono do udziału 2300 biegaczy, organizowane były festyny, które mogły mieć charakter imprez masowych w rozumieniu uobim. Natomiast w Skierniewicach zorganizowano na terenie miasta – bez wymaganego zezwolenia – pięć biegów, o których planowanej organizacji Prezydent posiadał wiedzę, bowiem:

- trzy z nich organizowała spółka miejska,
- dwa realizowano przy wsparciu finansowym Miasta Skierniewice w formie dotacji na realizację zadań publicznych z zakresu wspierania i upowszechniania kultury fizycznej.

Prezydent wyjaśnił, że *w przypadku wszystkich pięciu wspomnianych biegów odcinki tras przebiegające ulicami Zadębie i Dąbie obejmują jedynie niewielki fragment całości trasy. Nie wyegzekwowano od organizatorów biegów wymaganych zezwoleń ze względu na przeoczenie, uznając ich trasę za nieprzebiegającą drogami publicznymi. Ponadto stosowne wnioski o wydanie decyzji na wykorzystanie dróg w sposób szczególny nie wpływały do Prezydenta od żadnego z organizatorów tych biegów.*

Brak audytów i kontroli wewnętrznych

Za wyjątkiem Urzędu Miasta Torunia, w żadnym z kontrolowanych urzędów nie przeprowadzano audytów i kontroli wewnętrznych w zakresie realizacji obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych.

Skargi i wnioski dotyczące imprez masowych i biegów ulicznych

Do pięciu urzędów²⁸ wpłynęło łącznie 16 skarg, jeden wniosek i jedna petycja dotyczące organizowanych na terenie miast imprez masowych i biegów ulicznych. Skarżący podnosili głównie problemy związane z zakłócaniem spokoju podczas trwających imprez oraz zmianą organizacji ruchu w trakcie biegów. Skargi zostały terminowo rozpatrzone i udzielono na nie odpowiedzi.

Tożsame zasady wydawania zezwoleń dla imprez, których organizatorem były kontrolowane gminy

W imieniu kontrolowanych gmin imprezy masowe i biegi uliczne organizowały przede wszystkim miejskie ośrodki kultury oraz miejskie ośrodki sportu i rekreacji. W żadnym z kontrolowanych urzędów nie uregulowano w sposób odrębny zasad rozpatrywania wniosków i udzielania zezwoleń na organizację imprez masowych i biegów ulicznych, których

²⁵ Kultury, Sportu i Promocji Miasta.

²⁶ W Augustowie i Wrocławiu.

²⁷ Skierniewicach.

²⁸ W Białymstoku, Łodzi, Bydgoszczy, Katowicach i Częstochowie.

kontrolowane gminy były organizatorem. Tak więc wnioski o wydanie stosownych zezwoleń wydawane były tym jednostkom według tych samych zasad, co pozostałym podmiotom. Tym samym nie dochodziło do nieuzasadnionego faworyzowania bądź dyskryminowania ww. jednostek miejskich na tym tle.

5.2. Przestrzeganie wymogów i procedur podczas wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych, w szczególności gdy ich organizatorem są gminy

Istotnym gwarantem zapewnienia bezpieczeństwa w czasie imprezy masowej jest przestrzeganie przepisów dotyczących uzyskania zezwolenia na jej przeprowadzenie przez organizatora imprezy masowej. Tryb wymagany w tym zakresie pozwala na kontrolę przez uprawnione organy władzy samorządowej, warunków przygotowania, organizacji oraz realizacji takiej imprezy.

Takimi organami są wójt, burmistrz, prezydent miasta (właściwy ze względu na miejsce przeprowadzenia imprezy masowej), który w zakresie określonym w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych:

- wydaje zezwolenie na organizację imprezy albo odmawia jego wydania,
- kontroluje zgodność przebiegu imprezy masowej podwyższonego ryzyka z warunkami określonymi w zezwoleniu i może kontrolować tę zgodność w przypadku pozostałych imprez,
- wydaje decyzje o zakazie przeprowadzenia imprezy masowej, jeżeli po wydaniu zezwolenia stwierdzi, że zostały naruszone warunki bezpieczeństwa dające podstawę jego wydania.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 1 uobim, w celu przeprowadzenia imprezy masowej organizator, nie później niż na 30 dni przed planowanym terminem jej rozpoczęcia występuje do organu z wnioskiem o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej. Przepis ten ma na celu zapewnienie organowi wydającemu zezwolenie odpowiedniego czasu na rzetelne przeanalizowanie złożonego wniosku i załączonej do niego dokumentacji. Jak wyżej wspomniano, nieprzestrzeganie tego terminu istotnie rzutuje na możliwość prawidłowego prowadzenia przez organ postępowania i może skutkować tym, że przeprowadzana przez organ weryfikacja jest wysoce pobieżna, zwłaszcza w przypadkach popularnych, czy też szczególnie atrakcyjnych imprez masowych, gdzie organy wykonawcze gmin częstokroć pozostają pod presją lokalnej społeczności, oczekującej że impreza na pewno odbędzie się i to w uprzednio zapowiadanym terminie.

Spośród 25 objętych kontrolą jednostek w 16²⁹ (64%) wnioski składane były po tym terminie, z opóźnieniem wynoszącym od jednego do 27 dni.

Nieterminowe składanie
wniosków o wydanie
zezwolenia

²⁹ Za wyjątkiem urzędu w Hajnówce, Łodzi, Piotrkowie Trybunalskim, Uniejowie, Zduńskiej Woli, Karpaczu, Inowrocławiu, Gliwicach i Żywcu.

Przykłady

W Augustowie 84% wszystkich wniosków o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej złożonych zostało po terminie, przy czym w skrajnym przypadku wniosek złożony został zaledwie **na 3 dni przed planowanym terminem** imprezy masowej. Burmistrz wyjaśnił, że *Augustów jest miastem turystycznym, którego promocja wiąże się również z imprezami masowymi. Nie wyrażenie zgody na odbycie imprezy masowej byłoby więc większą szkodą dla miasta niż wydanie zezwolenia na jej odbycie.*

W Legnicy 33% skontrolowanych wniosków o wydanie zezwolenie wpłynęło do urzędu po terminie, z opóźnieniem wynoszący od jednego do 18 dni. Dyrektor Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Obrony Cywilnej wyjaśnił, że *Legnica to miasto, w którym wszystkie organizowane imprezy cieszą się dużym zainteresowaniem mieszkańców, o czym świadczy liczny udział społeczności legnickiej w imprezach, zarówno sportowych, jak i artystyczno-rozrywkowych. (...) Trudno byłoby pozbawiać legniczan przyjemności uczestniczenia w imprezach masowych tylko dlatego, że organizator nie dotrzymał terminu na złożenie wniosku.*

Zdaniem NIK opóźnienia w składaniu przez organizatorów imprez wniosków o wydanie zezwoleń istotnie wpływały na możliwość prawidłowego prowadzenia przez organ postępowania, ograniczając czas na rzetelne przeanalizowanie tego wniosku i załączonej do niego dokumentacji. Co więcej niedochowanie tego terminu – zwłaszcza znaczne – powodowało „efekt domina”, negatywnie oddziałując na realizację pozostałych zadań burmistrzów i prezydentów miast, a także wojewodów, które obliczone były na zagwarantowanie bezpieczeństwa uczestnikom imprez.

Wydawanie zezwoleń na podstawie niekompletnych wniosków

Art. 8a ust. 5, art. 25 ust. 1 pkt 2 oraz art. 26 ustawy określają informacje, które organizator imprezy masowej zobowiązany jest ująć we wniosku o wydanie zezwolenia oraz dokumenty i opinie, które powinien do niego dołączyć. W przypadku ich nieujęcia lub niezłożenia, w świetle art. 29 ust. 4 pkt 1 oraz art. 4 ustawy w związku z art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁰, organ odmawia wydania zezwolenia, po uprzednim wezwaniu organizatora do uzupełnienia braków, ewentualnie, w przypadku braków dotyczących kwestii ujętych w art. 8a ust. 5 – pozostawia wniosek bez rozpoznania.

W ponad połowie objętych kontrolą jednostek³¹ (52%) organy wydawały zezwolenia na organizację imprez masowych, nie wzywając uprzednio wnioskodawców do uzupełnienia braków, pomimo że w części albo we wszystkich złożonych wnioskach brakowało wymaganych informacji i dokumentów, które **bardzo istotnie rzutowały na zapewnienie bezpieczeństwa imprez masowych**. Przykładowo, w Karpaczu i Szklarskiej Porębie 100% złożonych wniosków nie zawierało kompletu wymaganych informacji i załączników, w Częstochowie – 97%, w Świeciu – 96%, a w Jeleniej Górze – 93%. I tak:

³⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm., dalej „k.p.a.”.

³¹ W urzędzie w Białymstoku, Łomży, Suwałkach, Hajnówce, Augustowie, Uniejowie, Wrocławiu, Jeleniej Górze, Karpaczu, Szklarskiej Porębie, Włocławku, Świeciu i Częstochowie.

Przykłady

W Częstochowie w 29 przypadkach na graficznym planie załączanym do wniosku o wydanie zezwolenia nie wskazano lokalizacji hydrantów, przeciwpożarowych, zaworów, przyłączy wody (co było wymagane art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. c uobim), a w sześciu dodatkowo nie oznaczono lokalizacji punktów pomocy medycznej (co było wymagane art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. b uobim).

Naczelnik Wydziału Kultury, Promocji i Sportu Urzędu wyjaśnił, że *przyczyną wydania zezwoleń, pomimo braku zaznaczenia punktów pomocy medycznej, hydrantów etc. na planach graficznych terenu lub obiektu imprezy masowej, były pozytywne opinie służb uprawnionych do kontroli i wnoszenia zastrzeżeń w tym zakresie (pogotowie, straż pożarna itd.). Powyższe służby, najbardziej kompetentne w tym względzie, swoje opinie wydają na podstawie lustracji obiektów, analizy dokumentów, w tym planów graficznych terenów i obiektów, na których organizowane były masowe imprezy sportowe.*

W Łomży:

- w ośmiu przypadkach do wniosków nie dołączono informacji dotyczących rozmieszczenia punktów informacyjnych i pomocy medycznej oraz przyłączy energii elektrycznej;
- w czterech przypadkach nie przedłożono informacji o przewidywanych zagrożeniach bezpieczeństwa i porządku publicznego, a siedem wniosków nie zawierało kompletu danych dotyczących wyznaczonych kierowników do spraw bezpieczeństwa poszczególnych imprez;
- w dwóch przypadkach organizatorzy imprez nie dołączyli do wniosków instrukcji postępowania w przypadku zaistnienia pożaru lub innego zdarzenia, a w kolejnych trzech przedmiotowe instrukcje nie zawierały opisu systemu ostrzegania w formie komunikatów głosowych lub sygnałów ostrzegawczych podawanych do wiadomości publicznej.

Pracownik Referatu Kultury Sportu i Turystyki odpowiedzialny za weryfikację załączonych do wniosków dokumentów wyjaśnił, że: *Błąd wynikał z nadrzędnego traktowania pozytywnych opinii KM PSP w Łomży w tym zakresie. Spowodowane to było również przeoczeniem przy sprawdzaniu przedłożonej dokumentacji.*

W ocenie NIK fakt, iż organizator imprezy zobowiązany jest przedłożyć te same dokumenty także innym podmiotom w celu wydania opinii, w świetle obowiązujących przepisów nie zwalnia organu udzielającego zezwolenie z obowiązku uzyskania tych dokumentów i rzetelnej ich analizy.

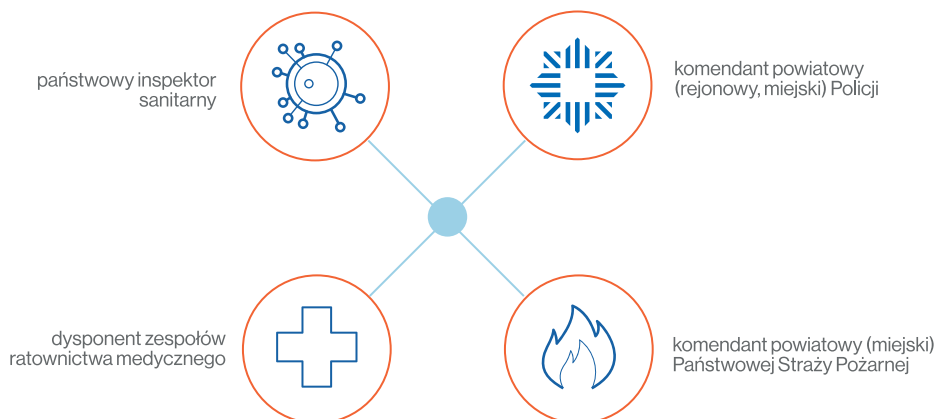
Szczególnie istotnym załącznikiem do wniosku o wydanie zezwolenia na organizację imprezy masowej są opinie, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 uobim, tj. – w przypadku kontrolowanych jednostek – właściwych komendantów miejskich Policji i Państwowej Straży Pożarnej oraz dysponenta zespołów ratownictwa medycznego i państwowego inspektora sanitarnego, o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach. Organizatorzy mają obowiązek przedłożyć je niezwłocznie, jednak nie później niż na 14 dni przed terminem rozpoczęcia imprezy masowej³².

Brak opinii właściwych służb lub nieterminowe ich załączanie do wniosku

³² W przypadku, o którym mowa w art. 25 ust. 1a, opinie, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2, oraz instrukcję, o której mowa w art. 6 ust. 4, organizator dołącza do wniosku określonego w art. 25 ust. 1 pkt 1 niezwłocznie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 8 Podmioty wydające niezbędne opinie



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Problemy w tym zakresie pojawiły się aż w 22 spośród 25 (88%) jednostek objętych kontrolą i dotyczyły:

- niezłączenia do wniosku niektórych wymaganych opinii (w pięciu jednostkach 20%)³³;

Przykłady

W Augustowie udzielono dziewięciu zezwoleń na organizację imprez masowych (spośród 19), pomimo braku opinii dysponenta zespołu ratownictwa medycznego o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej.

Burmistrz wyjaśnił, że „Zezwolenia (...) wraz z kompletem dokumentów zostały przekazane do zaopiniowania przez radców prawnych Urzędu Miejskiego w Augustowie. Nie zostały wniesione przez nich żadne uwagi. Od 2017 r. do każdego wniosku dołączana jest opinia dysponenta zespołów ratownictwa medycznego”.

We Włocławku, w jednym przypadku opinia komendanta miejskiego Państwowej Straży Pożarnej została wystawiona dzień po wydaniu zezwolenia na przeprowadzenie imprezy.

- przedkładania opinii wydanych w terminie krótszym niż 14 dni, przed planowaną imprezą;

W Świeciu w siedmiu sprawach opinie sporządzone zostały zaledwie od trzech do 11 dni przed planowanym terminem imprezy.

- przedkładania sporządzonych terminowo opinii, później niż na 14 dni przed planowaną imprezą lub nieodnotowywania dat ich wpływu do urzędu, co uniemożliwiało ustalenie czy złożone zostały one terminowo (w 17 jednostkach tj. 68%)³⁴;

³³ W urzędzie w Augustowie, Jeleniej Górze, Szklarskiej Porębie, Włocławku i Świeciu.

³⁴ W urzędzie w Łomży, Suwałkach, Łodzi, Piotrkowie Trybunalskim, Wrocławiu, Legnicy, Jeleniej Górze, Karpaczu, Szklarskiej Porębie, Bydgoszczy, Toruniu, Inowrocław, Świeciu, Katowicach, Gliwicach, Żywcu i Cieszynie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykład

We Wrocławiu w 24 przypadkach wydano zezwolenia na organizację imprez masowych, pomimo złożenia przez organizatorów wymaganych opinii odpowiednich służb już po upływie ww. terminu.

- niewzywania organizatorów imprez do przedłożenia aktualnych opinii, mimo że w przypadku imprez cyklicznych trwających ponad pół roku, opinie te traciły w międzyczasie swoją ważność (w dziewięciu jednostkach tj. 36%).

Prezydent Gliwic wyjaśnił, że nie żądano od organizatorów uaktualnienia ww. opinii, ponieważ uważano, że dotyczą one całego okresu wskazanego we wniosku o wydanie zezwolenia, a okres ich ważności ma znaczenie tylko dla daty ich złożenia.

Zdaniem NIK znaczący upływ czasu może zdezaktualizować okoliczności będące podstawą wydania opinii, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy i sformułowanych w nich konkluzji, co nie sprzyja zapewnieniu właściwego poziomu bezpieczeństwa uczestnikom tych imprez.

W 40% kontrolowanych urzędów (w dziesięciu jednostkach)³⁵, część wydanych zezwoleń nie zawierała wszystkich wymaganych elementów.

Wydawanie
niekompletnych zezwoleń

Przykłady

W Białymstoku zezwolenie na przeprowadzenie meczów piłkarskich w rozgrywkach o mistrzostwo Lotto Ekstraklasy w rundzie wiosennej sezonu 2016/2017 nie zawierało rozstrzygnięcia odnośnie do dwóch z 11 meczów, ujętych we wniosku na przeprowadzenie imprezy masowej (i załączonym do niego terminarzu). Nie wydawano także odrębnych rozstrzygnięć w sprawie odmowy bądź zezwolenia na przeprowadzenie tych dwóch meczów. Naruszało to art. 104 § 2 i art. 111 § 1–1b k.p.a., zgodnie z którymi decyzja powinna rozstrzygać sprawę co do istoty w całości lub w części, a zawarte w niej rozstrzygnięcie może zostać m.in. uzupełnione na wniosek strony lub z urzędu w drodze postanowienia.

W wyjaśnieniach inspektor Biura Zarządzania Kryzysowego podał, że: *z nieznanых przyczyn nie dopisał dwóch ostatnich terminów meczów rundy wiosennej, które były w dokumentacji złożonej przez organizatora. Nie wydano odrębnego zezwolenia na te mecze.*

We Włocławku we wszystkich 30 zbadanych zezwoleniach na przeprowadzenie imprez masowych nie wyszczególniono liczby pracowników służby porządkowej i informacyjnej, podając jedynie liczbę łączną pracowników ochrony;

W Jeleniej Górze w 22 przypadkach nie zamieszczono określenia rodzaju imprezy, a w ośmiu przypadkach w roku 2015, liczby członków służby porządkowej oraz służby informacyjnej, w sposób pozwalający ustalić liczebność każdej nich.

Naczelnik Wydziału Obsługi Mieszkańców Urzędu wyjaśniła, że *charakter imprezy można wywnioskować z jej nazwy, aby jednak wyeliminować wszelkie wątpliwości, od 2017 r. w wydawanych zezwoleniach określany jest rodzaj imprez. Wskazana w zezwoleniach łączna liczba członków służby porządkowej i informacyjnej wynikała z łącznej liczby tych służb określonych we wnioskach, przy czym przyznała, że w złożonej dokumentacji rozdzielono tę liczbę.*

³⁵ W urzędzie w Białymstoku, Łomży, Suwałkach, Piotrkowie Trybunalskim, Skierniewicach, Jeleniej Górze, Karpaczu, Szklarskiej Porębie, Włocławku i Cieszynie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Nieterminowe wydawanie i przekazywanie zezwoleń

Zgodnie z art. 29 ust. 1 i 5 ustawy, organ wydaje zezwolenie albo odmawia jego wydania na co najmniej siedem dni przed planowanym terminem przeprowadzenia imprezy masowej, a jego kopie przekazuje niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu trzech dni od dnia wydania, podmiotom określonym w art. 25 ust. 1 pkt 2 (komendantom miejskim Policji i Państwowej Straży Pożarnej, dysponentowi zespołów ratownictwa medycznego i państwowemu inspektorowi sanitarnemu) oraz wojewodzie.

W ponad połowie objętych kontrolą jednostek (14 tj. 56%)³⁶ organy wydawały zezwolenia na organizację imprez masowych, później niż siedem dni przed planowanym terminem imprezy. Średnio z opóźnieniem wydanych zostało w tych jednostkach ok. 20% wszystkich zezwoleń, choć w Świeciu było to aż 74% wszystkich wydanych zezwoleń, w Piotrkowie Trybunalskim 31%, a w Jeleniej Górze 27 %.

Przykłady

W Świeciu 17 zezwoleń na zorganizowanie imprezy masowej wydano od trzech do sześciu dni przed planowanym terminem imprezy.

Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego i Komendant Straży Miejskiej, wyjaśniali, że przyczyną wydania zgody z naruszeniem terminu określonego w ustawie był brak możliwości wydania decyzji zezwalającej w terminie ustawowym, ze względu na nieposiadanie wszystkich niezbędnych opinii do jej wydania. Decyzje zostały wydane w najkrótszym możliwym terminie po uzyskaniu kompletu dokumentów niezbędnych do ich wydania, często w dniu kiedy dotarły ostatnie niezbędne opinie.

W Jeleniej Górze osiem zezwoleń wydano od dwóch do pięciu dni przed planowanym terminem imprezy.

Naczelnik Wydziału Obsługi Mieszkańców Urzędu wyjaśniła, że wydawanie zezwoleń i przekazywanie ich kopii z opóźnieniem organom wskazanym w art. 29 ust. 5 ustawy, wynikało z nieterminowego przekazywania przez wnioskodawców pozytywnych opinii, które warunkowały otrzymanie zezwolenia.

We Włocławku siedem zezwoleń wydano od trzech do sześciu dni przed planowanym terminem imprezy.

Dyrektor Biura Sportu i Turystyki oraz Kierownik Referatu Kultury i Promocji wyjaśnili m.in., że opóźnienia w wydawaniu decyzji wynikały z opóźnień w dostarczaniu dokumentacji przez organizatora. Komplet złożonych dokumentów pozwalał na rzetelne zweryfikowanie spełnienia wymogów przez organizatora imprezy. Pomimo tak późnego dostarczenia dokumentów przez organizatora Urząd wyrażał zgody na przeprowadzenie tych imprez z uwagi na słuszny interes stron oraz przez wzgląd na mieszkańców miasta.

Nieprzekazanie wydanych zezwoleń wojewodzie

Jednocześnie w prawie połowie objętych kontrolą jednostek³⁷ (12 tj. 48%) kopii wydanych zezwoleń nie przekazano w terminie (opóźnienie wynosiło od jednego do pięciu dni), nie zachowano dowodów ich przekazania lub w ogóle nie przekazano, podmiotom określonym w art. 25 ust. 1 pkt 2 oraz wojewodzie.

³⁶ W urzędzie w Białymstoku, Łomży, Suwałkach, Augustowie, Piotrkowie Trybunalskim, Wrocławiu, Legnicy, Jeleniej Górze, Karpaczu, Toruniu, Włocławku, Świeciu, Częstochowie i Cieszynie.

³⁷ W urzędzie w Łomży, Suwałkach, Augustowie, Piotrkowie Trybunalskim, Uniejowie, Jeleniej Górze, Karpaczu, Szklarskiej Porębie, Włocławku, Świeciu, Żywcu i Cieszynie.

Przykład

W Świeciu i Cieszynie żadne z zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych (odpowiednio 23 i 11) nie zostało przekazane Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu i odpowiednio Śląskiemu.

Komendant Straży Miejskiej w Świeciu wyjaśnił, że „*nastąpiło to z przyczyn obiektywnych i było następstwem wykonywania innych ważnych czynności służbowych*”. Natomiast Naczelnik Wydziału Spraw Obywatelskich i Działalności Gospodarczej w Urzędzie Miejskim w Cieszynie jako przyczynę wskazał *powielany błąd braku odpowiedniego zapisu w rozdzielniku wydawanych zezwoleń*.

W Jeleniej Górze i Łomży właściwemu wojewodzie nie przekazano prawie 70% wszystkich wydanych zezwoleń (odpowiednio 21 i 13), tłumacząc to błędną interpretacją przepisów o konieczności ich przekazywania tylko w przypadkach imprez podwyższonego ryzyka (w Jeleniej Górze) oraz przeoczeniem (w Łomży).

Zdaniem NIK nieprzekazanie wojewodom kopii zezwoleń, mogło utrudnić im ewentualne skorzystanie z uprawnień określonych w art. 34 i 34a uobim, w tym do zakazania albo przerwania imprezy masowej.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. c i art. 6 ust. 1 pkt 3 w zw. z częścią III pkt 44 ppkt 2 załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej³⁸, wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej, co do zasady, podlega opłacie skarbowej, a obowiązek jej zapłaty powstaje z chwilą złożenia wniosku o wydanie tego zezwolenia. W myśl art. 4 ustawy w zw. z art. 261 § 1 i 2 k.p.a., jeżeli strona nie wpłaciła należności tytułem opłat, które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone z góry, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie powinien wyznaczyć jej termin do wniesienia tych należności, a jeżeli nie zostałyby one w nim uiszczone, wniosek taki, co do zasady, podlega zwrotowi.

W co czwartym kontrolowanym urzędzie (w sześciu jednostkach tj. 24%)³⁹ wydając zezwolenia na organizację imprezy masowej nie pobrano opłaty skarbowej lub pobrano w niewłaściwej wysokości.

Nierzetelne pobieranie opłat za wydane zezwolenia

Przykład

W Piotrkowie Trybunalskim zamieszczona na stronach internetowych Urzędu informacja dla organizatorów imprez masowych o wymaganej dokumentacji oraz terminach rozpatrzenia wniosku określała kwotę opłaty skarbowej z tytułu wydania zezwolenia w wysokości niezgodnej z wynikającą z ustawy o opłacie skarbowej. Wskazano bowiem opłatę w wysokości 10 zł, podczas gdy prawidłowa opłata to 82 zł. Na podstawie przyjętej procedury, w 11 przypadkach (spośród 13 analizowanych) od organizatorów pobrano niewłaściwą opłatę skarbową, co spowodowało utratę dochodów miasta w wysokości 792 zł. Zgodnie z wyjaśnieniami Wiceprezydenta: *Pracownicy organu co do zasady uznali, iż opłata skarbowa od decyzji zezwalającej na przeprowadzenie imprezy masowej wynosi 10 zł*.

³⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1044, ze zm.

³⁹ W urzędzie w Łomży, Hajnówce, Piotrkowie Trybunalskim, Skierniewicach, Zduńskiej Woli i Cieszynie.

Przykład

W Hajnówce od pięciu wnioskodawców – organizatorów imprez masowych w latach 2015–2016 nie pobrano, ani nie zażądano uiszczenia opłat skarbowych, co skutkowało obniżeniem dochodów Miasta z tego tytułu łącznie o 410 zł. Obsługujący proces rozpatrywania tych wniosków inspektor z Referatu Polityki Gospodarczej Urzędu wyjaśnił, że *do końca 2016 roku nie był świadomy takiego obowiązku i przeoczył te braki formalne, ale po uświadomieniu tego błędu, poczynwszy od 2017 roku każdorazowo żądał tej opłaty i zostały one wniesione.*

Alkohol na imprezach masowych

Zgodnie z art. 8a ust. 1 i 3 uobim, na imprezie masowej, z wyłączeniem imprezy masowej podwyższonego ryzyka, dozwolone są sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych zawierających nie więcej niż 3,5% alkoholu, a sprzedaż i podawanie tych napojów mogą być prowadzone wyłącznie przez podmioty posiadające zezwolenie, o którym mowa w art. 18¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁴⁰.

Sprzedaż i podawanie alkoholu miało miejsce na terenie imprez organizowanych w 14 spośród 25 skontrolowanych jednostek (tj. 56%)⁴¹.

Przed wydaniem zezwolenia na organizację imprezy masowej, w trakcie której miały być sprzedawane, podawane i spożywane napoje alkoholowe nie weryfikowano, czy podmiot, który będzie prowadził na imprezie masowej sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych, posiadał odpowiednie zezwolenie. Osoby odpowiedzialne wyjaśniały, że przepisy ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych nie nakładają na organizatora imprezy masowej obowiązku informowania organu wydającego zezwolenie o tym, jaki podmiot będzie podawał lub sprzedawał napoje alkoholowe podczas imprezy, jak i załączania do wniosku o wydanie zezwolenia informacji o posiadanym przez ten podmiot zezwoleniu na sprzedaż napojów alkoholowych. W związku z tym podkreślano, że nie ma podstawy prawnej, aby żądać od organizatora dokumentów i informacji w tym przedmiocie.

W trzech przypadkach (spośród 14 w których sprzedawano i podawano alkohol tj. 21%)⁴² wydane zostały zezwolenia na zorganizowanie imprez na których podawany był alkohol, mimo że do żadnego ze złożonych wniosków nie dołączono wymaganej w art. 8a ust. 5 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych informacji o rozmieszczeniu miejsc i czasie, w których będą sprzedawane, podawane lub spożywane takie napoje.

Przykład

Inspektor z Referatu Polityki Gospodarczej Urzędu w Hajnówce wyjaśnił, że *niewielka liczba imprez masowych w mieście (organizowanych z reguły corocznie) skutkowałą rozpoznaniem ich charakteru i potencjalnego przebiegu, w tym zapotrzebowania na tego rodzaju wyroby [...] wnioskodawcy nie określali wprost liczby miejsc i czasu sprzedaży niemniej pośrednio taka informacja*

⁴⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 487, ze zm. Przed 9 marca 2018 r. dotyczyło to zezwoleń z art. 18 ust. 4 ww. ustawy.

⁴¹ W Białymstoku, Suwałkach, Hajnówce, Łodzi, Uniejowie, Wrocławiu, Legnicy, Jeleniej Górze, Bydgoszczy, Toruniu, Inowrocławiu, Katowicach, Gliwicach i Częstochowie.

⁴² W Hajnówce (pięć zezwoleń), Jeleniej Górze (jedno zezwolenie) i Uniejowie (jedno zezwolenie).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

była, ponieważ na planach graficznych obiektu (terenu) wprowadzano adnotacje typu „ogródek piwny” bądź „namiot cateringowy”. Z kolei w związku z niewskazywaniem czasu sprzedaży (podawania bądź spożywania) uznawano, iż wnioskodawca jest zainteresowany taką działalnością w trakcie całej imprezy masowej, gdyż dysponowali oni zezwoleniami całonocnymi bądź dwudniowymi.

Jednocześnie w dwóch jednostkach (8%) prowadzona była sprzedaż napojów alkoholowych w bezpośrednim sąsiedztwie imprez masowych. Jakkolwiek było to zgodne z przepisami uobim, to w praktyce wiązało się z nieograniczonym dostępem do alkoholu – i to wysokoprocentowego.

Przykłady

W Karpaczu przy ul. Konstytucji 3 maja na odcinku tzw. Deptaka, tj. miejscu w którym relatywnie często organizowane są w Gminie imprezy masowe, znajduje się łącznie 28 punktów sprzedaży napojów alkoholowych, a w jego bezpośrednim sąsiedztwie, przy ul. Obrońców Pokoju – dziewięć takich punktów. Jakkolwiek w żadnym zezwoleniu wydanym przez Burmistrza na przeprowadzenie imprezy masowej nie wydano zgody na sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych zawierających nie więcej niż 3,5% alkoholu, to bezpośrednie sąsiedztwo licznych punktów sprzedaży napojów alkoholowych z miejscem odbywania się ww. imprez, istotnie zwiększało ryzyko nielegalnego ich spożywania.

Natomiast w Skierniewicach teren imprez masowych odbywających się podczas Skierniewickiego Świąta Kwiatów, Owoców i Warzyw każdorazowo⁴³ wygradzony był barierkami. Podczas tych imprez, na rynku Miasta odbywały się inne imprezy kulturalne i branżowe, w trakcie których prowadzono sprzedaż napojów alkoholowych. Prezydent wydał zezwolenia jednorazowe na sprzedaż, podawanie i spożywanie – podczas organizacji ww. imprezy oraz Rock May Festival 2016 i Maj Syty Fest 2017 – napojów alkoholowych we wszystkich trzech kategoriach zezwoleń, o których mowa w art. 18 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że zarówno stoiska z alkoholem, jak też ogródki piwne, zlokalizowane były poza terenem imprezy masowej, w rozumieniu art. 3 pkt 14 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, nie naruszały tym samym art. 8a tej ustawy.

Rozpatrzenie wniosku o wydanie zezwolenia następuje w formie decyzji administracyjnej, którą wydaje najczęściej pracownik urzędu upoważniony przez organ wykonawczy w trybie art. 268a k.p.a. Taką podstawę prawną przewiduje także art. 39 ust. 1 i 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁴. Przepisy te stanowią, że decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta), może on jednak upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu do wydawania decyzji administracyjnych w jego imieniu.

Wszystkie zezwolenia na organizację imprez masowych wydane zostały przez osoby, który posiadały odpowiednie upoważnienia w tym zakresie.

**Zezwolenia wydawały
upoważnione osoby**

⁴³ W przypadku imprez realizowanych w latach 2015–2017.

⁴⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.

Jednakże, w latach objętych kontrolą Burmistrz Karpacza wydał siedem zezwoleń na przeprowadzenie imprez – w jego ocenie masowych – na odcinku ulicy Konstytucji 3 maja (tzw. Deptak), stanowiącej drogę powiatową nr 2653D, pomimo że nie był do tego uprawniony, gdyż były to imprezy z wykorzystaniem dróg w sposób szczególny. W świetle treści art. 65b ust. 1 w związku z art. 10 ust. 5 Prawa o ruchu drogowym, kompetencje w tym zakresie posiadał Starosta, jako organ zarządzający ruchem na drodze powiatowej.

Przykład

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że *przepisy interpretowano w ten sposób, iż dla imprez organizowanych w przestrzeni Deptaka zastosowanie mają przepisy ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych*. Członek Zarządu Powiatu Jeleniogórskiego, działając z upoważnienia Starosty, zwrócił Burmistrzowi uwagę, że zgodnie z art. 65h ust. 3 Prawa o ruchu drogowym, do imprez organizowanych z szczególnym wykorzystaniem dróg, nie mają zastosowania przepisy ustawy, a organem właściwym do wydania takiego zezwolenia jest organ zarządzający ruchem na drogach gminnych i powiatowych tj. Starosta⁴⁵.

5.3. Kontrola zgodności przebiegu imprez masowych, w tym podwyższonego ryzyka, z warunkami określonymi w zezwoleniu

Kontrolowano imprezy masowe podwyższonego ryzyka

Zgodnie z art 31 ust. 1 uobim, organ ma obowiązek kontrolować zgodność przebiegu imprezy masowej podwyższonego ryzyka z warunkami określonymi w zezwoleniu.

W kontrolowanym okresie na terenie dziesięciu⁴⁶ spośród skontrolowanych miast (40%), zorganizowano łącznie 87⁴⁷ imprez masowych podwyższonego ryzyka. W każdym z tych miast organy wydające zezwolenia na organizację tych imprez przeprowadziły ich kontrolę. Łącznie skontrolowane zostały 82 imprezy masowe podwyższonego ryzyka, jednakże w Częstochowie, skontrolowano jedynie trzy z ośmiu takich imprez (38%). Naczelnik Wydziału Kultury, Promocji i Sportu wyjaśnił, że *kontrole te nie były prowadzone, ponieważ pracownicy Wydziału nie posiadali upoważnień Prezydenta do realizacji tych czynności*. Natomiast Prezydent wyjaśnił, że *upoważnienia dla pracowników tego Wydziału zostały wydane po otrzymaniu pisemnych wniosków o wydanie takich upoważnień*.

Nieliczne organy kontrolowały imprezy masowe niebędące imprezami podwyższonego ryzyka

Zgodnie z art 31 ust. 2 ustawy, organ może kontrolować zgodność przebiegu imprezy masowej niebędącej imprezą podwyższonego ryzyka z warunkami określonymi w zezwoleniu.

⁴⁵ O zajęciu stanowisku poinformował jednocześnie NIK pismem nr K.7130.1.3.1.2018.III z 6 marca 2018 r.

⁴⁶ W Białymstoku, Łomży, Suwałkach, Łodzi, Wrocławiu, Legnicy, Toruniu, Katowicach, Gliwicach i Częstochowie.

⁴⁷ Liczba imprez masowych w poszczególnych miastach: Białystok – 15, Łomża – 3, Suwałki – 5, Łódź – 5, Wrocław – 11, Legnica – 11, Toruń – 1, Katowice – 13, Gliwice – 15, Częstochowa – 8.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Jedynie na terenie jedenastu⁴⁸ miast (44%), spośród 25 objętych kontrolą, korzystano z ww. możliwości, przy czym, w czterech z nich⁴⁹ skontrolowano mniej niż 2% tych imprez. Kontrolami obejmowano zazwyczaj wszystkie warunki określone w zezwoleniu, a ustalenia kontroli dokumentowano w formie protokołów.

Wskazując przyczyny niepodjęcia kontroli kierownicy pozostałych jednostek podnosili nieobowiązkowy charakter tych kontroli oraz brak incydentów i sygnałów, wskazujących na konieczność ich przeprowadzenia.

Przykłady

Z wyjaśnień Burmistrza Augustowa wynika, że przyczyną tego (...) *był brak osoby przeszkolonej w tym zakresie oraz fakt, iż Imprezy masowe zawsze zabezpieczane są przez Policję, która w kontrolowanym okresie nie zgłaszała żadnych uwag i zastrzeżeń odnośnie jakichkolwiek nieprawidłowości dotyczących ich przebiegu.*

Burmistrz Świecia wyjaśnił, że kontrole nie były przeprowadzane, ponieważ przedmiotowe imprezy nie były imprezami masowymi podwyższonego ryzyka, a charakter imprez nie wskazywał na konieczność przeprowadzenia takiej kontroli.

Zastępca Prezydenta Inowrocławia wyjaśnił, że organ korzysta ze swego prawa wynikającego z przepisów o bezpieczeństwie imprez masowych, ponieważ ustawodawca określił kontrolę imprez masowych jako prawo, a nie obowiązek.

Należy natomiast podkreślić, że kontrole imprez masowych organizowanych na terenie czterech miast⁵⁰, przeprowadzane przez pracowników urzędów **wykazały szereg istotnych nieprawidłowości w ich przebiegu, które rzutowały na poziom bezpieczeństwa w trakcie tych imprez.**

W Białymstoku⁵¹ w trakcie kontroli imprez masowych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) W trakcie meczu piłki nożnej, rozegranego 23 maja 2015 r. między Jagiellonią Białystok i Wisłą Kraków, stwierdzono sprzedaż piwa oraz – mimo prowadzonej kontroli – wniesienie przez kibiców i odpalenie środków pirotechnicznych. W piśmie (przekazanym do wiadomości Urzędu) Zastępca Komendanta Miejskiego Policji poinformował Prezesa Jagiellonii o niewłaściwej realizacji zadań przez służbę porządkową oraz wniósł o rozważenie radykalniejszych kroków, które spowodują zmianę tego stanu rzeczy na właściwy.
- 2) W trakcie meczu piłki nożnej podwyższonego ryzyka, rozegranego 7 czerwca 2015 r. między Jagiellonią Białystok i Lechią Gdańsk, stwierdzono – mimo prowadzonej kontroli – wniesienie przez kibiców i odpalenie dużej ilości środków pirotechnicznych, co spowodowało przerwanie meczu. W piśmie przekazanym do wiadomości Urzędu, Zastępca Komendanta Miejskiego Policji poinformował Prezesa Jagiellonii o biernej postawie kierownika ds. bezpieczeństwa i podległych mu służb

⁴⁸ W Białymstoku, Łomży, Suwałkach, Łodzi, Wrocławiu, Legnicy, Bydgoszczy, Toruniu, Włocławku, Katowicach, Gliwicach.

⁴⁹ W Legnicy, Włocławku, Gliwicach i Toruniu.

⁵⁰ W Białymstoku, Suwałkach, Łodzi i Wrocławiu.

⁵¹ Nieprawidłowości stwierdzono w siedmiu kontrolach.

ochrony. Wskazał również na całkowity brak profesjonalizmu ze strony kierownika do spraw bezpieczeństwa, którego nie było w newralgicznym momencie na stanowisku kierowania, co doprowadziło do chaosu w szeregach służb porządkowych i spowodowało powstanie sytuacji zagrażającej życiu i zdrowiu ogromnej rzeszy kibiców. Wniósł też o podjęcie radykalniejszych kroków w zakresie pracy służby porządkowej.

Ponadto, w raporcie bezpieczeństwa opracowanym przez Dyrektora Biura Zarządzania Kryzysowego dla Prezydenta Białegostoku wskazano na niewłaściwe wykonywanie obowiązków przez organizatora i służby porządkowe, brak opracowanego scenariusza postępowania i działania dla określonych sytuacji powodujących zagrożenia dla bezpieczeństwa uczestników imprezy, niewłaściwą organizację przyjęcia kibiców drużyny gości, polegającą na nieprzestrzeganiu i nierealizowaniu warunków bezpieczeństwa przez klub drużyny gospodarza i gościa.

Spośród objętych szczegółową kontrolą imprez masowych w Suwałkach nieprawidłowości stwierdzono w trakcie dwóch kontroli i dotyczyły one:

- 1) W trakcie meczu piłki nożnej podwyższonego ryzyka, stwierdzono wpuszczenie na stadion większej liczby kibiców gości niż liczba miejsc ustalona w zezwoleniu na przeprowadzenie imprezy, a także brak stanowczości służb porządkowych w egzekwowaniu właściwych zachowań kibiców. Wydano zalecenie przeprowadzenia szkoleń osób zatrudnianych do ochrony meczów.
- 2) W trakcie meczu piłki nożnej ¼ Pucharu Polski rozegranego 30 listopada 2016 r. stwierdzono, że mimo prowadzonej kontroli, kibice wnieśli na stadion środki pirotechniczne. Zastępca Prezydenta Miasta przesłała SKS Wigry zalecenia pokontrolne, dotyczące zaktywizowania pracowników ochrony do zwracania większej uwagi na przedmioty wnoszone przez kibiców na teren imprez masowych oraz podejmowania odpowiednich działań w celu eliminacji sytuacji zagrażających bezpieczeństwu uczestników imprez.

Ponadto, w protokole z kontroli pierwszoligowego meczu piłki nożnej między SKS Wigry i Olimpia Grudziądz S.A. z 6 czerwca 2016 r. zapisano zalecenie o treści: Zaleca się aby służby porządkowe i informacyjne prawidłowo reagowały na incydenty w trakcie kolejnych meczów (nie odnotowano jakie incydenty miały miejsce podczas tego meczu).

Nieprawidłowości jakie zostały stwierdzone w trakcie kontroli imprez masowych na terenie Łodzi dotyczyły m.in.: zbyt małej liczby ochrony, zmiany kierownika ds. bezpieczeństwa, zakłóceń ładu i porządku oraz odpalania rac, świec dymnych i petard podczas meczów sportowych, rozkładania flag sektorowych czy zakończenia imprezy 30 minut później niż określała to decyzja.

Spośród objętych szczegółową kontrolą imprez masowych we Wrocławiu nieprawidłowości stwierdzono w trakcie ośmiu z nich i polegały one na: użyciu petard hukowych bądź rac świetlnych, rozłożeniu „sektorówki”, spaleniu szalików przez kibiców gości tj. zdarzeń stanowiących naruszenie warunków zezwolenia (np. poprzez niezapewnienie identyfikacji osób biorących udział w imprezie masowej).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Organizator imprezy wskazał, że podejmowane przez służby porządkowe działania próbujące ująć sprawców stwierdzonych nieprawidłowości, przynosiły efekt odwrotny od zamierzonego, tj. powodowały eskalację agresywnych zachowań pseudokibiców, które zagrażały bezpieczeństwu innych uczestników imprezy. Poprzestano na kilkakrotnym podawaniu komunikatu przez spikera z prośbą o kulturalny doping oraz przypominano o zakazie stosowania pirotechniki na obiekcie. Organizator podał, że w 2015 r. wydał na podstawie art. 14 uobim 10 zakazów stadionowych, a z tytułu naruszenia postanowień regulaminu obiektu i imprezy masowej na uczestników meczów piłki nożnej, nałożono 10 kar regulaminowych i udzielono jednego pouczenia.

NIK zwraca uwagę, że w trakcie imprez masowych zdarzają się zatem liczne nieprawidłowości, które istotnie rzutują na bezpieczeństwo tych imprez. Jednakże stwierdzić je można jedynie przeprowadzając kontrolę.

W żadnym z miast, za wyjątkiem Częstochowy, organ kontrolując zgodność przebiegu imprezy masowej z warunkami określonymi w zezwoleniu nie korzystał z sił i środków właściwego miejscowo komendanta miejskiego Policji, Państwowej Straży Pożarnej, dysponenta zespołów ratownictwa medycznego i państwowego inspektora sanitarnego. W żadnym z kontrolowanych urzędów nie opracowano także zasad współpracy z tymi podmiotami.

Niezależnie od tego, przedstawiciele nielicznych urzędów podejmowali współpracę z ww. podmiotami przed imprezą masową.

W trakcie kontroli organy nie korzystały z sił i środków policji i innych podmiotów

Przykłady

W Białymstoku przedstawiciel Urzędu uczestniczył – wraz z Policją i Strażą Pożarną oraz wyznaczonymi przez organizatorów kierownikami do spraw bezpieczeństwa – w lustracjach terenu i obiektów, na których planowane były imprezy. W ich trakcie dokonywano m.in. oceny stanu technicznego obiektów lub terenu, na którym miała być przeprowadzona impreza masowa, w tym oznaczenie i drożność dróg ewakuacyjnych oraz dojazdowych dla służb ratowniczych, czy miejsc rozmieszczenia urządzeń monitorujących.

W Łomży przedstawiciel Urzędu uczestniczył w 13 lustracjach terenu i obiektów⁵², na których planowane były imprezy, zorganizowanych przez Komendę Miejską Policji z udziałem przedstawicieli Komendy Miejskiej Straży Pożarnej oraz organizatorów (wyznaczonych kierowników do spraw bezpieczeństwa). W ich trakcie dokonywano między innymi oceny stanu technicznego obiektów lub terenu, na którym miała być przeprowadzona impreza masowa, w tym oznaczenia i drożności dróg ewakuacyjnych oraz dojazdowych dla służb ratowniczych, a także miejsc rozmieszczenia urządzeń monitorujących.

Sekretarz Miasta Katowice wyjaśnił, że Urząd współpracował z podmiotami uczestniczącymi w zapewnieniu bezpieczeństwa imprez masowych, zwłaszcza przy wydarzeniach odbywających się pierwszy raz na terenie miasta. W takim przypadku odbywały się spotkania organizacyjne z udziałem służb i podmiotów odpowiedzialnych za prawidłowy przebieg imprezy, na których określano zasady i warunki współpracy. Pracownicy Wydziału dokonywali dwuetapowo lustracji obiektów, bądź terenów, na których odbywały się imprezy, tj. w fazie przygotowań do imprezy oraz w fazie kontroli przebiegu zgodności imprezy z zezwoleniem.

⁵² Lustracji dokonywano od 10 do 50 dni przed rozpoczęciem imprezy.

Ograniczone kontrole sprzedaży i podawania alkoholu podczas imprez

W trakcie kontroli imprez masowych w żadnej jednostce nie sprawdzano czy podmiot sprzedający alkohol posiadał odpowiednie zezwolenie w tym zakresie oraz czy sprzedawano dozwolony alkohol, ograniczając kontrolę do sprawdzenia liczby i rozmieszczenia punktów gastronomicznych oraz miejsc spożycia i podawania napojów alkoholowych.

Przykład

Inspektor Biura Zarządzania Kryzysowego w Białymstoku wyjaśnił, że: po wydaniu zezwolenia na imprezę masową, podczas której odbywała się sprzedaż oraz spożywanie alkoholu, zgodnie z ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych brak jest zapisów, które zobowiązywałyby kontrolującego do sprawdzania zawartości procentowej sprzedawanego alkoholu.

Nie wydano decyzji o zakazie przeprowadzenia lub przerwaniu imprezy masowej

Żaden z kontrolowanych organów nie wydał decyzji o **zakazie przeprowadzenia imprezy masowej**, (art. 32 ustawy uobim) oraz o jej **przerwaniu** (art. 31 ust. 4 ustawy).

5.4. Przestrzeganie wymogów i procedur wydawania zezwoleń na organizację biegów ulicznych oraz weryfikowanie zagrożeń związanych z ich przebiegiem

Podstawą dla organizacji biegów ulicznych jest Prawo o ruchu drogowym, które w art. 65 wskazuje, że zawody sportowe, rajdy, wyścigi, przewóz osób kolejką turystyczną i inne imprezy, powodujące utrudnienia w ruchu lub wymagają korzystania z drogi w sposób szczególny, mogą się odbywać pod warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa porządku podczas trwania imprezy oraz uzyskania zezwolenia na jej przeprowadzenie. Do tych imprez nie stosuje się przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, z wyłączeniem przepisów regulujących organizację oraz uprawnienia służb porządkowych. Zezwolenie na przeprowadzenie tego typu imprez wydaje organ zarządzający ruchem na drodze, tj. na drogach powiatowych i gminnych – starosta, a na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych – prezydent miasta (art. 10 Pord).

W przypadku biegów ulicznych bezpieczeństwo osobom obecnym na imprezie oraz porządek podczas jej trwania zobowiązany jest zapewnić organizator imprezy oraz Policja (art. 65a ust. 1 i 4 Pord).

Jednakże odpowiedzialność za bezpieczeństwo podczas biegu ulicznego spoczywa także na organie zarządzającym ruchem na drodze, na której odbywa się impreza, który:

- wydaje zezwolenie na jej przeprowadzenie albo odmawia jego wydania oraz
- cofa albo może cofnąć wydane zezwolenie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Spośród jednostek objętych kontrolą, uprawnionych do wydawania zezwoleń na organizację biegów ulicznych było 15 prezydentów miast oraz Burmistrz Cieszyńska⁵³.

W 10 jednostkach zadania w tym zakresie przypisane zostały do różnych wydziałów urzędów⁵⁴, a w pozostałych sześciu – zarządom dróg⁵⁵ jako jednostkom podległym.

W 13 jednostkach, spośród 16 które wydawały zezwolenia na biegi uliczne, zezwolenia te wydawane były przez osoby, którzy posiadały odpowiednie upoważnienia. W pozostałych trzech jednostkach, decyzje w tym zakresie wydawały osoby nieuprawnione.

Upoważnienia
do wydawania zezwoleń
na biegi uliczne

Przykłady

Dyrektor Zarządu Dróg i Zieleni w Suwałkach wydał pięć zezwoleń na przeprowadzenie biegów ulicznych, mimo braku umocowania. Upoważnienie udzielone dyrektorowi przez Prezydenta Suwałk, na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵⁶, uprawniało bowiem do wydawania postanowień i decyzji wynikających z ustawy o drogach publicznych, a w zakresie Prawa o ruchu drogowym – jedynie do zarządzania ruchem na drogach publicznych oraz w strefach zamieszkania, w granicach administracyjnych Suwałk, tj. do wykonywania czynności organizacyjno-technicznych. Tym samym, nie obejmowało ono zezwoleń na przeprowadzenie biegów ulicznych z art. 65 Pord, a zezwolenia wydane przez tego dyrektora były obciążone wadą, która mogła stanowić podstawę stwierdzenia ich nieważności, na podstawie art. 156 § 1 k.p.a.

Prezydent Suwałk nie wyjaśnił powodu braku upoważnienia dyrektora Zarządu Dróg i Zieleni do wydawania, w drodze decyzji administracyjnych, zezwoleń na przeprowadzenie biegów ulicznych.

W Cieszynie Zastępcy Burmistrza wydali dwa zezwolenia na przeprowadzenie biegów ulicznych (z trzech wydanych w okresie objętym kontrolą) oraz jedną decyzję o umorzeniu postępowania w sprawie wydania zezwolenia, na podstawie upoważnień niezawierających odpowiednich podstaw prawnych do wydania tych decyzji administracyjnych. Nadto, w ww. decyzjach, nie zamieszczono koniecznej informacji, że wydano je z upoważnienia Burmistrza.

W 2016 r. **Prezydent Jeleniej Góry** wydał jedno zezwolenie, które swym zakresem obejmowało dwudniową imprezę, przy czym w jej drugim dniu miał odbywać się bieg uliczny – wyłącznie po drogach powiatu jeleniogórskiego⁵⁷. Było to niezgodne z art. 65b ust. 1 Prawa o ruchu drogowym w zw. z art. 10 ust. 5 i 6 ww. ustawy, w świetle których zezwolenie wydaje organ zarządzający ruchem na drodze, którym w przypadku dróg powiatowych był starosta – tu:

⁵³ Na podstawie porozumienia w sprawie powierzenia zadań w zakresie zarządzania ruchem na drogach publicznych w mieście Cieszynie, w latach 2015–2017 Burmistrz wykonywał zadania w zakresie wydawania zezwoleń na przeprowadzenie biegów ulicznych, o których mowa w art. 65 Prawa o ruchu drogowym.

⁵⁴ Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska (Łomża), Biuro Inżyniera Miasta (Łódź), Wydział Dróg i Komunikacji (Skierniewice), Wydział Inżynierii Miejskiej (Wrocław), Wydział Zarządzania Ruchem Drogowym (Legnica), Referat Komunikacji Miejskiej i Zarządzania Ruchem (Jeleniej Górze), Wydział Spraw Obywatelskich (Bydgoszcz), Wydział Komunikacji (Włocławek), Wydział Zarządzania Kryzysowego (Katowice), Wydział Przedsięwzięć Gospodarczych i Usług Komunalnych (Gliwice).

⁵⁵ W Białymstoku, Suwałkach, Piotrkowie Trybunalskim, Toruniu, Częstochowie i Cieszynie.

⁵⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 995, ze zm.

⁵⁷ Tj. powiatu ziemskiego, którego terytorium otacza teren Miasta Jelenia Góra (na prawach powiatu).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Starosta Jeleniogórski. Wydanie przedmiotowego zezwolenia z naruszeniem przepisów o właściwości, było obarczone wadą, która mogła stanowić podstawę do stwierdzenia jego nieważności (art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.).

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że w przedmiotowym zezwoleniu omyłkowo wpisano cały zakres wyżej wymienionej dwudniowej imprezy, która rzeczywiście tylko w pierwszym dniu miała miejsce na ulicach Miasta.

Nieterminowe składanie wniosków o wydanie zezwolenia

Zgodnie z art. 65b ust. 1 Prawa o ruchu drogowym, zezwolenie na organizację biegu wydaje w drodze decyzji administracyjnej, na pisemny wniosek organizatora imprezy, złożony co najmniej na 30 dni przed planowym terminem jej rozpoczęcia, organ zarządzający ruchem na drodze, na której odbywa się bieg. Przepis ten – podobnie jak regulacje w tym zakresie w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych – ma na celu zapewnienie organowi wydającemu zezwolenie odpowiedniego czasu na rzetelne przeanalizowanie złożonego wniosku i załączonej do niego dokumentacji. Nieprzestrzeganie tego terminu istotnie rzutuje na możliwość prawidłowego prowadzenia przez organ postępowania i może skutkować tym, że przeprowadzana przez organ weryfikacja jest wysoce pobieżna, zwłaszcza w przypadkach popularnych, czy też szczególnie atrakcyjnych biegów, gdzie organy wykonawcze gmin częstokroć pozostają pod presją lokalnej społeczności, oczekującej iż biegi na pewno odbędą się i to w uprzednio zapowiadanym terminie.

Spośród 16 objętych kontrolą urzędów miast w których wydawano zezwolenia na organizację biegów ulicznych w 10 (63%)⁵⁸ wnioski składane były po tym terminie z opóźnieniem wynoszącym od trzech do 22 dni. Przykładowo:

W Skierniewicach 83% wszystkich wniosków o wydanie zezwolenie wpłynęło do urzędu w terminie krótszym niż 30 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia biegu, z opóźnieniem wynoszącym od czterech do 13 dni przed planowanym terminem biegu.

Natomiast w Toruniu 31% wszystkich wniosków o wydanie zezwolenie na zorganizowanie biegu ulicznego złożonych zostało po terminie, z opóźnieniem wynoszącym od 10 do 20 dni. Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg w Toruniu podkreślił, że *możliwości oddziaływania na organizatorów biegów w zakresie zachowania terminu 30 dni do składania wniosku o przeprowadzenie imprezy biegowej są znikome.*

Nierzetelne wydanie zezwoleń na podstawie niekompletnych wniosków

Art. 65b ust. 3 i 4 Prawa ruchu drogowym określa informacje, które organizator biegu ulicznego zobowiązany jest ująć we wniosku oraz dokumenty jakie powinien do niego dołączyć. Zgodnie z art. 65i Prawa o ruchu drogowym w zw. z art. 64 § 2 k.p.a., w przypadku ich niezłożenia, organ pozostawia wniosek bez rozpoznania, po uprzednim wezwaniu organizatora do uzupełniania braków, natomiast w myśl art. 65c pkt 1 tej ustawy, organ odmawia wydania zezwolenia, jeśli organizator nie spełnia warunków określonych w art. 65a ust. 2 i 3.

⁵⁸ W Białymstoku, Łomży, Suwałkach, Łodzi, Skierniewicach, Wrocławiu, Legnicy, Toruniu, Katowicach, Gliwicach.

W 10 objętych kontrolą jednostkach (63%)⁵⁹ organy wydawały zezwolenia na organizację biegów ulicznych, nie wzywając uprzednio wnioskodawców do uzupełnienia braków, pomimo że, w części lub wszystkich złożonych wnioskach brakowało wymaganych informacji i dokumentów, które **bardzo istotnie rzutowały na bezpieczeństwo tych biegów**, przy czym w siedmiu z tych jednostek ponad 70% złożonych wniosków nie zawierało wszystkich wymaganych informacji i załączników: w Łomży, Piotrkowie Trybunalskim i Skierniewicach było to 100% złożonych wniosków.

Przykłady

W Łomży we wszystkich 11 przypadkach wydano zezwolenia, chociaż organizatorzy biegów nie przedłożyli **kompletnych planów określających sposób zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas biegu**, czym naruszono wymagania art. 65a ust. 3 pkt 3 w związku z art. 65b Pord. Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska wyjaśnił, że: *Spowodowane to było uzyskaniem pozytywnych opinii od Policji w zakresie przebiegu tych imprez oraz zabezpieczania ruchu drogowego przez funkcjonariuszy Policji. Wydawało nam się, że wystarczające było przedłożenie przez organizatorów biegów wyżej wymienionej opinii.*

W Skierniewicach wnioski nie zawierały takich elementów jak:

- **wykaz osób odpowiedzialnych za prawidłowy przebieg i zabezpieczenie imprezy w miejscach rozpoczęcia i zakończenia każdego odcinka biegu oraz w miejscach wymagających szczególnego zabezpieczenia** (sześć wniosków), wymaganego przepisem art. 65b ust. 4 pkt 2 Pord;
- programu imprezy ze szczegółowym opisem trasy i podaniem odległości między poszczególnymi jej odcinkami oraz określonego w minutach i kilometrach programu przejazdu lub przejścia uczestników (sześć wniosków), o którym mowa w art. 65b ust. 4 pkt 3 Pord;
- **planu zabezpieczenia trasy** (cztery wnioski) wymaganego w 65a ust. 3 pkt 3 Pord, zaś w przypadku dwóch kolejnych wniosków plan określający sposób zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego sprowadzał się do jednozdaniowego oświadczenia organizatora: *Do zabezpieczenia skrzyżowań na trasie biegu wykorzystane zostaną zasoby ludzkie i materialne: funkcjonariusze służb z uprawnieniami do kierowania ruchem drogowym (policja, straż miejska), barierki metalowe ze znakiem B1 (zakaz wjazdu), taśma białoczerwona, barierki metalowe w punkcie startu/mety biegu*, czym naruszono zasady opracowania przedmiotowego planu, wynikające z art. 65a ust. 3 pkt 3 Pord;
- zobowiązania do przywrócenia do stanu poprzedniego pasa drogowego na trasie przejazdu, przejścia lub miejsca pobytu uczestników imprezy, a w przypadku uszkodzenia pasa drogowego lub urządzeń drogowych będącego następstwem imprezy – do ich bezzwłocznego naprawienia lub pokrycia kosztów tych napraw (pięć wniosków), czym naruszono przepis art. 65b ust. 4 pkt 5 Pord.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że w związku z niezachowaniem przez organizatorów imprez terminu, o którym mowa w art. 65b ust. 1 Prawa o ruchu drogowym i przesłaniem przez nich tożsamyh kopii wniosku wraz z załącznikami do właściwego ze względu na miejsce rozpoczęcia imprezy Komendanta Wojewódzkiego Policji (art. 65b ust. 2 pkt 1 ustawy), ich uzupełnienie przez organizatora wiązałoby się z obowiązkiem ponownego przekazania dokumentacji (jej uzupełnienia) Prezydentowi Miasta Skierniewice, jak i Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Łodzi, a w konsekwencji niedotrzymaniem przez Organ kolejnych wymaganych ustawą terminów (art. 65e ustawy).

⁵⁹ W Białymstoku, Łomży, Suwałkach, Łodzi, Piotrkowie Trybunalskim, Skierniewicach, Legnicy, Jeleniej Górze, Katowicach, Gliwicach.

Brak właściwych opinii i uzgodnień

Zgodnie z art. 65b ust. 5 pkt 1 i 2 Pord organ wydaje zezwolenie po zasięgnięciu opinii właściwego ze względu na miejsce imprezy komendanta wojewódzkiego Policji, a w przypadku imprezy odbywającej się na drogach w strefie nadgranicznej właściwego komendanta oddziału Straży Granicznej oraz uzgodnieniu zakresu ograniczenia ruchu i wynikających stąd warunków przeprowadzenia imprezy z organami zarządzającymi ruchem na drogach, na których ma się odbyć impreza.

Przykłady

W dwóch jednostkach⁶⁰ wydano łącznie osiem zezwoleń, mimo że nie dysponowano odpowiednimi opiniami i uzgodnieniami odpowiednich organów zarządzających ruchem na trasach tych biegów.

W Łomży wydano cztery zezwolenia (z pięciu, w których trasy biegów przebiegały m.in. drogami zarządzającymi przez inne podmioty) na przeprowadzenie biegów ulicznych, mimo że nie dysponowano uzgodnieniami odpowiednich organów zarządzających ruchem na trasach tych biegów, co naruszało art. 65b ust. 5 pkt 2 ww. ustawy. Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu wyjaśnił, że: *Wynikało to z niewłaściwej interpretacji tego przepisu. Sądziliśmy, że wystarczające jest posiadanie pozytywnej opinii z Komendy Wojewódzkiej Policji oraz zabezpieczenie trasy biegów przez policjantów i inne służby.*

Natomiast w Jeleniej Górze Prezydent wydał zezwolenia bez zasięgnięcia opinii właściwego komendanta wojewódzkiego Policji (w dwóch przypadkach) oraz komendanta oddziału Straży Granicznej (w czterech przypadkach). Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że *brak opinii komendanta oddziału Straży Granicznej wynikał z błędnej interpretacji przepisów dotyczących ustalenia zakresu strefy nadgranicznej. Natomiast brak opinii komendanta wojewódzkiego Policji, spowodowany był tym, że organizator był w stanie sam zabezpieczyć trasę i deklarował brak potrzeby współpracy z Policją.*

Zgodnie z art. 65a ust. 3 pkt 2 i ust. 4 Prawa o ruchu drogowym, bezpieczeństwo i porządek imprez zapewnia Policja, przy współdziałaniu, w określonych sytuacjach, ze Strażą Graniczną, Żandarmerią Wojskową lub wojskowymi organami porządkowymi, a organizator ma obowiązek – a nie możliwość – współdziałania między innymi z Policją w celu zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom biegu.

Wydawano kompletne zezwolenia

W 14 urzędach⁶¹ wydane zezwolenia zawierały wszystkie wymagane elementy. Natomiast we Wrocławiu w wydanych zezwoleniach brakowało określenia strony postępowania (niezgodnie z art. 107 § 1 k.p.a.) oraz błędnie określono organ, do którego należało kierować odwołania od tych decyzji: wskazano Wojewodę Dolnośląskiego zamiast samorządowe kolegium odwoławcze.

Nieterminowe wydawanie zezwoleń

Zgodnie z art. 65e Prawa o ruchu drogowym decyzję o wydaniu lub odmowie wydania zezwolenia na odbycie imprezy organ wydaje się co najmniej na 7 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy.

⁶⁰ W Łomży i Jeleniej Górze.

⁶¹ Za wyjątkiem Łodzi i Wrocławia.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 10 jednostkach objętych kontrolą (63%)⁶² organy wydawały zezwolenia na organizację biegów ulicznych, później niż siedem dni przed planowanym terminem imprezy. Średnio z opóźnieniem wydanych zostało w tych jednostkach ok. 32 % wszystkich zezwoleń, choć w Białymstoku, Skierniewicach i Włocławku było to aż 50% albo więcej wszystkich wydanych zezwoleń, przy czym wydawano je nawet na dwa dni przed planowanym terminem biegu.

Przykłady

We Wrocławiu Prezydent Miasta wydał cztery zezwolenia na organizację: 34. PKO Wrocław Maratonu, Biegu Firmowego 2016, 5. PKO Nocnego Półmaratonu oraz 4. Dziesiątki Wroactiv, odpowiednio na: dwa, pięć, pięć i trzy dni przed planowanym terminem biegu. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Wydziału Inżynierii Miasta, *wydano zezwolenia po zasięgnięciu opinii właściwego ze względu na miejsce imprezy komendanta wojewódzkiej Policji, na które to opinie oczekiwano krócej niż do siedmiu dni przed imprezą – każdorazowo w przypadku dłuższego oczekiwania na stanowisko Policji merytoryczny pracownik Wydziału był w kontakcie telefonicznym z przedstawicielem Policji, w związku z powyższym analizowano możliwości przeprowadzenia postępowania (w tym uzyskania wszystkich wymaganych opinii) i wydania decyzji, w terminie umożliwiającym przeprowadzenie imprezy, zgodnie z obowiązującym stanem prawnym.*

W Białymstoku udzielono ośmiu zezwoleń (53%) na odbycie biegu z naruszeniem 7-dniowego terminu. Dyrektor Zarządu Dróg wyjaśniła, że: *wydanie zezwoleń w terminie krótszym spowodowane było w większości przypadków oczekiwaniem na uzupełnienie dokumentów przez organizatora, a co za tym idzie uzyskaniem opinii Komendanta Wojewódzkiego Policji w Białymstoku w późniejszym terminie. Odmowa wydania zezwolenia tylko ze względu na niezachowany 7-dniowy termin przy tak dużym zaangażowaniu w przeważającej części osób społecznie pracujących na rzecz biegów, nagłośnieniu imprezy w mediach, przygotowaniu uczestników biegu mogłoby stanowić szkodę dla interesu społecznego. Ponadto zezwolenie wydane w terminie krótszym niż siedem dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy, nie stanowi o nieważności decyzji zezwalającej na organizację biegu.*

W Łomży udzielono dwóch zezwoleń (18%) na odbycie biegu z naruszeniem terminu określonego w art. 65e Prawa o ruchu drogowym. Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska wyjaśnił, że: *Wynikało to z presji czasu oraz stanowiska Urzędu Miasta o konieczności spełniania oczekiwań społecznych dotyczących przeprowadzenia tych imprez.*

⁶² W Białymstoku, Łomży, Łodzi, Skierniewicach, Wrocławiu, Legnicy, Jeleniej Górze, Włocławku, Katowicach, Gliwicach.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy organy wykonawcze gmin realizowały obowiązki związane z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych organizowanych na ich terenie?
Cele szczegółowe	1. Czy istniały warunki organizacyjno-kadrowe dla realizacji obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych? 2. Czy organy wykonawcze gmin przestrzegały wymogów i procedur wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych, w szczególności będąc ich organizatorem? 3. Czy organy wykonawcze gmin kontrolowały zgodność przebiegu imprez masowych, w tym podwyższonego ryzyka, z warunkami określonymi w zezwoleniu? 4. Czy organy wykonawcze gmin przestrzegały wymogów i procedur wydawania zezwoleń na organizację biegów ulicznych oraz weryfikowały zagrożenia związane z ich przebiegiem?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 25 organów wykonawczych gmin, tj: pięciu prezydentów miast wojewódzkich, 10 prezydentów miast na prawach powiatu oraz 10 burmistrzów innych miast.
Okres objęty kontrolą	Kontrolami objęto lata 2015–2017, a także w miarę potrzeb działania wcześniejsze i późniejsze dotyczące kontrolowanej działalności. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 15 stycznia 2018 r. do 10 kwietnia 2018 r. w 25 urzędach miast z terenu pięciu województw (podlaskiego, łódzkiego, kujawsko-pomorskiego, śląskiego i dolnośląskiego).
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, Izba zwróciła się do wojewody: Śląskiego, Dolnośląskiego, Podlaskiego, Łódzkiego i Kujawsko-Pomorskiego o podanie informacji, czy działając w trybie art. 34 ust. 1 i 34a ust. 1 uobim podejmowali decyzje administracyjne w przedmiocie: (1) zakazu przeprowadzenia imprezy masowej z udziałem publiczności na całym obiekcie lub w jego wydzielonych sektorach; (2) wprowadzenia, na czas określony albo nieokreślony, zakazu przeprowadzania przez organizatora imprez masowych na terenie województwa lub jego części oraz (3) przerwania imprezy masowej, jeżeli jej dalszy przebieg może zagrozić życiu lub zdrowiu osobom albo mieniu w znacznych rozmiarach, a działania podejmowane przez organizatora są niewystarczające do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Łącznie wydano 26 zakazów przeprowadzenia imprezy masowej z udziałem publiczności⁶³ oraz jeden zakaz przeprowadzania przez organizatora imprez masowych na terenie województwa łódzkiego, na czas określony. Nie wydawano decyzji o przerwaniu imprezy masowej.

⁶³ Po dziewięć decyzji Wojewody Dolnośląskiego i Łódzkiego oraz osiem decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego

Po zakończeniu kontroli, NIK wystosowała do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne w których sformułowała łącznie 58 wniosków pokontrolnych. Dotyczyły one przede wszystkim:

- zapewnienia rzetelnego wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych oraz biegów ulicznych, zgodnie z przepisami ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych i Prawa o ruchu drogowym;
- egzekwowania od organizatorów imprez masowych i biegów ulicznych przedkładania kompletu dokumentów wymaganych przepisami ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych i Prawa o ruchu drogowym;
- wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych i biegów ulicznych w terminach przewidzianych przepisami prawa;
- terminowego przekazywanie kopii zezwoleń na organizację imprez masowych wszystkim uprawnionymi podmiotom;
- kontrolowania imprez masowych organizowanych na terenie miasta.

Do czasu sporządzenia niniejszej Informacji⁶⁴ adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali NIK o realizacji 33 wniosków pokontrolnych, w trakcie realizacji było dziewięć wniosków, natomiast 16 wniosków nadal pozostało niezrealizowanych.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożyli: Prezydent Miasta Łodzi oraz Burmistrz Żywca. Zastrzeżenia zgłoszone przez Prezydent Miasta Łodzi dotyczyły zarówno oceny ogólnej, ustaleń kontroli jak i wniosków pokontrolnych. Prezydent nie zgadzał się przede wszystkim z zapisem dotyczącym dopuszczenia do organizacji pięciu imprez masowych bez wymaganego zezwolenia. Zgłoszone zastrzeżenia zostały rozpatrzone przez Zespoły Orzekające Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli, który uwzględnił to zastrzeżenie w całości. Pozostałe zastrzeżenia uwzględnił w części lub oddalił⁶⁵. Natomiast zastrzeżenia Burmistrza Żywca dotyczyły nieprawidłowości związanej z przedłożonymi przez organizatorów imprez polisami ubezpieczeniowymi i zostały uwzględnione w części, tj. jedynie w zakresie użytej w wystąpieniu pokontrolnym nomenklatury⁶⁶.

⁶⁴ Wg stanu na dzień 12 lipca 2018 r.

⁶⁵ Uchwała z 8 czerwca 2018 r., sygn. KPK-KPO.443.135.2018.

⁶⁶ Uchwała z 3 sierpnia 2018 r., sygn. KPK-KPO.443.129.2018.

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Delegatura w Białymstoku	Urząd Miejski w Białymstoku	Tadeusz Truskolaski Prezydent	Opisowa
2.		Urząd Miejski w Łomży	Mariusz Chrzanowski Prezydent	Opisowa
3.		Urząd Miejski w Suwałkach	Czesław Renkiewicz Prezydent	Opisowa
4.		Urząd Miasta Hajnówka	Jerzy Sirak Burmistrz	Opisowa
5.		Urząd Miejski w Augustowie	Wojciech Walulik Burmistrz	Opisowa
6.	Delegatura w Bydgoszczy	Urząd Miasta Bydgoszczy	Rafał Bruski Prezydent	Opisowa
7.		Urząd Miasta Torunia	Michał Zaleski Prezydent	Opisowa
8.		Urząd Miasta Włocławek	Marek Wojtkowski Prezydent	Opisowa
9.		Urząd Miasta Inowrocławia	Ryszard Brejza Prezydent	Opisowa
10.		Urząd Miejski w Świeciu	Tadeusz Pogoda Burmistrz	Opisowa
11.	Delegatura w Katowicach	Urząd Miasta Katowice	Marcin Krupa Prezydent	Opisowa
12.		Urząd Miejski w Gliwicach	Zygmunt Frankiewicz Prezydent	Opisowa
13.		Urząd Miasta Częstochowy	Krzysztof Matyjaszczyk Prezydent	Opisowa
14.		Urząd Miejski w Żywcu	Antoni Szlagor Burmistrz	Opisowa
15.		Urząd Miejski w Cieszynie	Ryszard Macura Burmistrz	Opisowa
16.	Delegatura w Łodzi	Urząd Miasta Łodzi	Hanna Zdanowska Prezydent	Opisowa
17.		Urząd Miasta Skierniewice	Krzysztof Jażdżyk Prezydent	Opisowa
18.		Urząd Miasta Piotrków Trybunalski	Krzysztof Andrzej Chojniak Prezydent Miasta	Opisowa
19.		Urząd Miasta Uniejów	Józef Kaczmarek Burmistrz	Opisowa
20.		Urząd Miasta Zduńska Wola	Piotr Niedźwiecki Prezydent	Opisowa
21.	Delegatura w Poznaniu	Urząd Miasta Jelenia Góra	Marcin Zawila Prezydent	Opisowa
22.		Urząd Miejski w Szklarskiej Porębie	Radosław Jęcek Burmistrz	Opisowa
23.		Urząd Miejski w Karpaczu	Mirosław Graf Burmistrz	Opisowa
24.	Delegatura we Wrocławiu	Urząd Miejski Wrocławia	Rafał Dutkiewicz Prezydent	Opisowa
25.		Urząd Miasta Legnica	Tadeusz Krzakowski Prezydent	Opisowa

6.2. Analiza uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych i stanu prawnego

Uwarunkowania
organizacyjno-
ekonomiczne

Uczestnicy wydarzeń o charakterze masowym stawiają przed ich organizatorami różne wyzwania. Główne oczekiwania to z pewnością przyjazna atmosfera oraz wysoka jakość rozrywki, rywalizacji i zaplecza merytorycznego przedsięwzięcia (w zależności od rodzaju imprezy). Podstawowym wymaganiem – w odniesieniu do każdego wydarzenia – jest jednak bezpieczeństwo, które powinno stanowić fundament procesu organizacyjnego.

Pod pojęciem bezpieczeństwa imprezy masowej należy rozumieć wszelkie działania organizatora wraz z innymi podmiotami, które prowadzone w sposób skoordynowany mają na celu zabezpieczenie uczestników wydarzenia przed sytuacjami problemowymi⁶⁷. Skala problemów związanych z imprezami masowymi i biegami ulicznymi znacząco rośnie wraz z liczbą ich uczestników, stawiając przed organizatorami i organami władzy publicznej coraz większe wymagania. Należy pamiętać, że problemy i zagrożenia związane z organizacją imprez masowych i biegów ulicznych dotyczą nie tylko samych imprez, widoczne są również na szlakach i węzłach komunikacyjnych, w środkach komunikacji publicznej, na ulicach i placach miast, lokalach gastronomicznych, w pobliżu i na terenie obiektów usytuowanych w okolicach miejsc imprez masowych i biegów ulicznych. Zatem organizacja tego typu imprez musi uwzględniać wiele potencjalnych zagrożeń, poczynając od katastrofy budowlanej, użycia środków pirotechnicznych i pożaru, a na zamachu terrorystycznym kończąc.

Najistotniejsze zagrożenia w związku z przeprowadzonymi imprezami masowymi i biegami ulicznymi można pogrupować w następujący sposób:

- **zagrożenia związane z przestępczością** (akty agresji i przemocy oraz przestępstwa i wykroczenia przeciwko mieniu). Podczas imprez skupiających licznych uczestników zachowania wielu osób mogą naruszać obowiązujące normy prawne i społeczne, a nawet przekształcić się w zachowania charakterystyczne dla agresywnego tłumu. Do najbardziej znanych i najczęściej występujących należy zaliczyć akty chuligaństwa podczas rozgrywek piłkarskich, charakterystycznym zjawiskiem związanym z meczem piłki nożnej są kordony policyjne eskortujące kibiców na rozgrywki⁶⁸;
- **zagrożenia o charakterze terrorystycznym**. Wielu zagrożeń nie można przewidzieć, ani nawet w pełni zidentyfikować ich źródła. Odnosi się to szczególnie do ataków terrorystycznych. Doświadczenia ostatnich lat związane z zamachami terrorystycznymi w innych krajach wskazują, że wrażliwość na ataki terrorystyczne wzrasta niepominiernie w okresach i miejscach wielkich przedsięwzięć skupiających

⁶⁷ Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych, Kwartalnik 3/2016, Albert Popławski, Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni, Bezpieczeństwo imprez masowych – wybrane zagadnienia, str. 138.

⁶⁸ W preambule *Europejskiej konwencji w sprawie przemocy i ekscesów widzów w czasie imprez sportowych, a w szczególności meczów piłki nożnej*, sporządzonej w Strasburgu dnia 19 sierpnia 1985 r., Dz. U. z 1995 r. Nr 129, poz. 625, m.in. państwa członkowskie Rady Europejskiej zwróciły uwagę na to, że władze państwowe i organizacje sportowe ponoszą odpowiedzialność za sprawny przebieg imprezy oraz za zapewnienie bezpieczeństwa.

duże rzesze uczestników, w tym VIP, a także uwagę mediów krajowych i zagranicznych. Są nimi imprezy zarówno o charakterze sportowym, jak i kulturalnym. Z tego względu imprezą o podwyższonym ryzyku może stać się każda impreza, która stworzy terrorystom szczególną okazję do spektakularnego zademonstrowania swojej aktywności. Uderzenia w wielkie zbiorowiska ludzi, zwłaszcza w tak ważnych momentach jak imprezy budzące szerokie zainteresowanie medialne, dają szczególne szanse bezpośredniego i pośredniego oddziaływania terrorystów. W takich sytuacjach najpełniej realizowane mogą być najbardziej istotne cechy terroryzmu, takie jak publiczna spektakularność (widowiskowość) dramatycznych akcji oraz masowość strat i paraliżujący, szybko potęgujący się efekt psychologiczny. Jednocześnie imprezy w dużych miastach umożliwiają dobre maskowanie przygotowań akcji terrorystycznych i uchylanie się przed pościgiem sił bezpieczeństwa po ataku. Dają też szansę na wielowariantowe planowanie obiektów uderzeń i umożliwiają uzyskanie efektu zaskoczenia. Zagrożenia terrorystyczne muszą być zatem jednym z podstawowych czynników branych pod uwagę w organizowaniu systemów bezpieczeństwa imprez. Jeszcze kilka lat temu do najgroźniejszych i najczęstszych ataków terrorystycznych należały ataki bombowe. Dziś zalicza się do nich także taranowanie tłumu pojazdem, gdzie aby dokonać masowego mordu nie potrzeba specjalnych przygotowań i szkoleń, ani broni palnej czy materiałów wybuchowych. Terrorysta nie musi posiadać żadnych szczególnych umiejętności czy nawet uprawnień. Do zabicia wielu osób w ciągu zaledwie kilku sekund wystarczy mu samochód, w szczególności ciężarowy;

- **zagrożenia spowodowane przez czynnik ludzki** – brak wyobraźni organizatorów, niedostateczne przeszkolenie służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, brak odpowiednich kwalifikacji, nieznanomość podstawowych procedur (np. osoby ranne i ofiary śmiertelne podczas studenckich otrzęsín w Bydgoszczy i Juwenaliów w Poznaniu). Często tragiczne w skutkach zdarzenia masowe tłumaczy się „wybuchem paniki”, a jednostkom w tłumie zarzuca zachowanie irracjonalne i nielogiczne. Należy pamiętać, że pierwotnym źródłem „wybuchu paniki” są nieprawidłowości wynikające z niewłaściwego przygotowania imprez, w tym szczególnie obiektu lub terenu na którym są organizowane (np. z niedopełnienia obowiązków stawianych przez prawo budowlane), związane z:
 - przeludnieniem obiektu/terenu,
 - powstaniem „wąskiego gardła” i problemów z ciągami komunikacyjnymi,
 - brakiem dostatecznej ilości dróg i wyjść ewakuacyjnych,
 - uszkodzeniem instalacji elektrycznych,
 - problemami z technicznymi środkami ochrony p.poż.,
 - błędami popełnionymi na etapie planowania i projektowania terenu/obektu,
 - brakiem kontroli i nadzoru ze strony odpowiednich organów i służb.

Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych wskazuje, że za bezpieczeństwo imprezy masowej w miejscu i czasie jej trwania odpowiada organizator, poprzez spełnienie wymogów w zakresie:

- zapewnienia bezpieczeństwa osobom uczestniczącym w imprezie,
- ochrony porządku publicznego,
- zabezpieczenia pod względem medycznym,
- zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego obiektów budowlanych i służących im instalacji i urządzeń technicznych, w szczególności przeciwpożarowych i sanitarnych.

Organizator musi zatem zadbać o udział w wydarzeniu służb porządkowych i informacyjnych, pod przewodnictwem ich kompetentnego kierownika. Rola kierownika ds. bezpieczeństwa oraz pozostałych osób biorących udział w zabezpieczeniu imprezy masowej jest kluczowa dla prawidłowego przebiegu danego wydarzenia. Szczególnie ważne jest, by osoby te miały przywódczy charakter, były zdeterminowane i odporne na sytuacje skrajne. Znaczenia decyzji podejmowanych przez kierownika ds. bezpieczeństwa podczas wystąpienia zagrożenia bądź dezorganizacji imprezy nie sposób przecenić. W jego kompetencjach leży ocena sytuacji i przeciwdziałanie wszelkiemu zagrożeniu. Ważne jest, aby był aktywny już na etapie organizacji wydarzenia, począwszy od rekonesansu miejsca imprezy, poprzez proces jej planowania, po opracowywanie każdego szczegółu na spotkaniach sztabowych i zespołowych.

Służby porządkowe i informacyjne realizują ogół skoordynowanych przedsięwzięć w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, a ich liczebność jest uzależniona od liczby osób biorących udział w imprezie. Są osobami działającymi na pierwszej linii, odpowiedzialnymi za sprawny przebieg danego wydarzenia. Do ich kompetencji należy przede wszystkim dbanie o przestrzeganie porządku i dyscypliny. Dodatkowo powinny służyć pomocą i podejmować natychmiastowe działania, zwłaszcza gdy dochodzi do przejawów agresji i przemocy. Zarówno służba informacyjna jak i porządkowa składa się z osób wyznaczonych przez organizatora, które podlegają kierownikowi ds. bezpieczeństwa. Członków służby porządkowej wyróżnia obowiązek wpisania na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej. Wśród uprawnień służb porządkowych znajduje się m.in. legitymowanie uczestników, przeglądanie zawartości ich bagaży i odzieży (pod kątem wnoszenia i posiadania na teren imprezy niedozwolonych przedmiotów i substancji), a także ujmowanie osób stwarzających bezpośrednie zagrożenie lub dopuszczających się zabronionych czynów (i przekazywanie ich Policji). Jedną z ważniejszych kompetencji służb, która ma wymiar prewencyjny, jest odmowa wstępu na imprezę masową. Na teren wydarzenia nie mogą zostać wpuszczone m.in. osoby, wobec których zostało wydane orzeczenie zakazujące wstępu na imprezę masową oraz posiadające tzw. zakaz zagraniczny lub klubowy (w przypadku meczów piłki nożnej). Służby porządkowe, w celu zapewnienia bezpieczeństwa, nie mogą na imprezę wpuszczać także osób pod widocznym wpływem alkoholu lub środków odurzających,

posiadających broń i inne niebezpieczne przedmioty oraz osób agresywnych. Ponadto uczestnicy zakłócający porządek lub łamiący reguły wydarzenia, muszą być z niego przez służby usunięci.

Na miejscu imprezy masowej, organizator musi zabezpieczyć również pomoc medyczną oraz zaplecze higieniczno-sanitarne. Konieczne jest wyznaczenie dróg ewakuacyjnych, a także zapewnienie warunków do zorganizowania łączności między podmiotami, które imprezę zabezpieczają. Na organizatorów imprez odpłatnych nałożony jest także obowiązek ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone osobom w niej uczestniczącym.

Pytania o kwalifikację coraz chętniej organizowanych biegów ulicznych i maratonów pojawiają się prawie zawsze przy okazji dyskusji o bezpieczeństwie tego typu imprez, w szczególności gdy docierają informacje, że w trakcie takiej imprezy zmarł zawodnik. Przykłady można mnożyć: w 2013 r. na finiszu biegu „Biegnij Warszawa” zmarł 26-letni mężczyzna; po starcie w Półmaratonie „Słowaka” zmarł 34-letni zawodnik, który zasnął na trasie; w dniu 24 września 2017 r., stracił przytomność na trasie biegu i zmarł jeden z uczestników 39. PZU Maratonu Warszawskiego; podczas 18. PKO Poznań Maratonu, w okolicach 40 km trasy, zmarł jeden z biegaczy.

Poziom bezpieczeństwa podczas biegów w Polsce jest bardzo zróżnicowany. Można spotkać imprezy właściwie zabezpieczone, jak również takie, które w ogóle nie powinny się odbyć. Rozbieżność tę na ogół można wiązać ze skalą wydarzenia oraz doświadczeniem organizatora oraz podmiotów je zabezpieczających. Należałoby oczekiwać, że im większa jest impreza i im dłuższą ma tradycję, tym bardziej profesjonalnie powinna być zabezpieczona. Jednak i od tego bywają odstępstwa, jak chociażby przypadek Nocnego Półmaratonu we Wrocławiu w 2013 r., w którym miało wystartować ponad 4000 osób. Bieg ten został w ostatniej chwili odwołany przez Policję właśnie ze względów bezpieczeństwa. Warto dodać, że ten półmaraton był organizowany przez tę samą jednostkę, co posiadający długą tradycję Maraton Wrocławski. A tak to zdarzenie relacjonował jeden z biegaczy: *Gdy organizatorzy zaczęli wygłaszać ten fatalny komunikat (o odwołaniu biegu), ktoś z tłumu zaczął odliczać. To było spontaniczne. Nie wiedzieliśmy, co się dzieje. Ja pobiegłem za resztą*⁶⁹. Ostatecznie tłum biegaczy bez żadnej kontroli organizatorów samowolnie wybiegł na trasę, blokując ulice. Internauci podkreślali, że mimo odwołania biegu miasto i tak zostało sparaliżowane. *Totalny chaos i koszmar, wszystko zakorkowane w okolicach placu Grunwaldzkiego i placu Legionów, uczestnicy maratonu biegali ulicą, lawirując między samochodami w ciemnych, nie odblaskowych strojach. Grupkami, pojedynczo. Nie wiadomo było co się dzieje. Niedziałająca sygnalizacja świetlna. Żadnej informacji, oznakowania*⁷⁰.

⁶⁹ <http://wroclaw.naszemiasto.pl/arttykul/nocny-polmaraton-we-wroclawiu-odwolany-skandal-nielegalny,2763202,art,t,id,tm.html>

⁷⁰ <http://www.gazetawroclawska.pl/arttykul/927183,polmaraton-wroclaw-odwolany-internauci-linczuja-prezydenta-przeprosiny-nie-pomogly,id,t.html>

Innym przykładem może być zorganizowany 7 października 2017 r. 18. PKO Poznań Maraton, który rozpoczął się z blisko godzinnym opóźnieniem. Powodem okazały się właśnie zastrzeżenia Policji do zabezpieczenia trasy biegu. Według wielkopolskiej Policji podczas pierwszej inspekcji trasy stwierdzone zostały istotne uchybienia: trasę obstawiał pijany ochroniarz, wśród ochrony byli obcokrajowcy niemówiący w języku polskim i niemający pojęcia, co mają robić, na trasie brakowało także wolontariuszy, pracowników służb informacyjnych i ochrony, a sama trasa biegu nie wszędzie została wygrodzona płótkami⁷¹.

Do ustaleń Policji odnieśli się organizatorzy maratonu, dystansując się od przywołanych ustaleń, jakby nie ponosili za nie odpowiedzialności. W wydanym przez nich komunikacie można było przeczytać: *Pierwsze spływające do nas informacje pokazują, że wielkopolska policja była zmuszona do przeprowadzenia kolejnego odbioru trasy, co przełożyło się na ostateczne opóźnienie startu zawodów. Wątpliwości wielkopolskiej policji dotyczącej zabezpieczenia wykonanego przez firmę V[...]. musiały być zweryfikowane przez organizatorów 18. PKO Poznań Maratonu. Najważniejsze dla organizatorów jest zapewnienie maksymalnego zabezpieczenia zdrowia i życia uczestników, co pokazywaliśmy w ostatnich siedemnastu edycjach poznańskiej imprezy biegowej. Organizatorzy prowadzą działania w celu wyjaśnienia zaistniałej sytuacji i konieczne do tego jest uzyskanie ostatecznych, szczegółowych raportów od wielkopolskiej policji oraz firmy V[...]*⁷².

W przypadku biegów ulicznych bezpieczeństwo osobom obecnym na imprezie oraz porządek podczas jej trwania zobowiązany jest zapewnić organizator imprezy oraz Policja.

Odpowiedzialność za bezpieczeństwo podczas biegu ulicznego spoczywa także na organie zarządzającym ruchem na drodze, na której odbywa się impreza, który:

- wydaje zezwolenie na jej przeprowadzenie lub odmawia jego wydania oraz
- cofa albo może cofnąć wydane zezwolenie.

Ruchem na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu zarządza prezydent miasta, a na drogach powiatowych i gminnych – starosta.

Należy podkreślić, że ustawowa odpowiedzialność Policji za bezpieczeństwo i porządek podczas biegów ulicznych nie umniejsza odpowiedzialności organizatora imprezy i nie stanowi automatycznej gwarancji spełnienia wszystkich wymogów w tym zakresie.

Problem zabezpieczenia imprez jest przedmiotem licznych dyskusji. Osoby zajmujące się zawodowo zapewnieniem bezpieczeństwa podczas imprez wskazują, że imprezy masowe w Polsce zabezpieczane są jedynie w teorii. Dzieje się tak ponieważ znalezienie odpowiedniej liczby osób zainteresowanych pracą wymagającą odpowiedzialności, za niezbyt atrakcyjną stawkę godzinową, graniczy z cudem. W wielu przypadkach poszukiwanie

⁷¹ <http://poznan.wyborcza.pl/poznan/7,36001,22514892,18-pko-poznan-maraton-z-opoznionym-startem-pijany-ochroniarz.html#TRNajCzytSST>

⁷² <http://marathon.poznan.pl/komunikat/>

Analiza stanu prawnego

Ustawa o bezpieczeństwie impres masowych

pracowników do zabezpieczenia imprezy masowej odbywa się na zasadzie „łapanek” prosto z ulicy⁷³.

Zatem stała kontrola przygotowania i organizacji imprez masowych i biegów ulicznych jest fundamentalnym warunkiem dla zapewnienia bezpieczeństwa ich uczestnikom.

Podstawą prawną dla organizacji imprez masowych jest **ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych**⁷⁴, która w art. 1 określa między innymi:

- zasady postępowania konieczne do zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych,
- warunki bezpieczeństwa tych imprez,
- zasady i tryb wydawania zezwoleń na ich przeprowadzanie,
- zasady odpowiedzialności organizatorów za szkody wyrządzone w związku ze zorganizowaniem imprez masowych.

Imprezą masową w świetle ustawy (art. 3 pkt 1–4) jest impreza masowa artystyczno-rozrywkowa lub sportowa, w tym mecz piłki nożnej.

Imprezami masowymi nie są imprezy organizowane (art. 3 pkt 1 ustawy):

- a) w teatrach, operach, operetkach, filharmoniach, kinach, muzeach, bibliotekach, domach kultury i galeriach sztuki lub w innych podobnych obiektach;
 - b) w szkołach i placówkach oświatowych przez zarządzających tymi szkołami i placówkami;
 - c) w ramach współzawodnictwa sportowego dzieci i młodzieży;
 - d) dla sportowców niepełnosprawnych;
 - e) na terenie otwartym dla uprawiania sportu powszechnego o charakterze rekreacji ruchowej, ogólnodostępnym i nieodpłatnym;
 - f) przez pracodawców dla ich pracowników
- jeżeli rodzaj imprezy odpowiada przeznaczeniu obiektu lub terenu, gdzie ma się ona odbyć, i impreza ma charakter zamknięty.

Zgodnie z art. 2 uobim, jej przepisów nie stosuje się do nieodpłatnych imprez masowych organizowanych na terenach zamkniętych będących w trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez: Ministra Obrony Narodowej, Ministra Sprawiedliwości oraz ministrów właściwych: do spraw wewnętrznych, do spraw oświaty i wychowania, do spraw szkolnictwa wyższego oraz do spraw kultury fizycznej, jeżeli jednostki te są organizatorami imprezy masowej w rozumieniu niniejszej ustawy.

Organizatorem imprezy masowej może być osoba fizyczna, prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej (art. 3 pkt 9). Organizator wyznacza kierownika do spraw bezpieczeństwa, który reprezentuje go w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom imprezy masowej. Kierownikowi podlega służba porządkowa tj. osoby wpisane

⁷³ <https://bezpiecnywtlumie.pl/slowo-krytyki-o-bezpieczenstwie-impres-masowych/>

⁷⁴ Dz. U. 2017 r. poz. 1160, ze zm.

na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej, o której mowa w art. 26 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia⁷⁵ (art. 3 pkt 11 i 13).

Organizator zapewnia (art. 6 ust. 1):

- 1) spełnienie wymogów określonych, w szczególności, w przepisach prawa budowlanego, w przepisach sanitarnych i przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej;
- 2) udział służb porządkowych, służb informacyjnych oraz kierującego tymi służbami kierownika do spraw bezpieczeństwa;
- 3) pomoc medyczną;
- 4) zaplecze higieniczno-sanitarne;
- 5) wyznaczenie dróg ewakuacyjnych oraz dróg umożliwiających dojazd pojazdom służb ratowniczych i Policji;
- 6) warunki do zorganizowania łączności pomiędzy podmiotami biorącymi udział w zabezpieczeniu imprezy masowej;
- 7) sprzęt ratowniczy i gaśniczy oraz środki gaśnicze niezbędne do zabezpieczenia imprezy masowej w zakresie działań ratowniczo-gaśniczych;
- 8) wydzielone pomieszczenia dla służb kierujących zabezpieczeniem imprezy masowej.

Wojewoda w uzgodnieniu z komendantem wojewódzkim Policji i komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej oraz po zasięgnięciu opinii właściwego polskiego związku sportowego, sporządza wykaz stadionów, obiektów lub terenów na których utrwalanie przebiegu imprezy masowej za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk jest obowiązkowe. Umieszczenie w wykazie określonego stadionu, obiektu lub terenu następuje w drodze decyzji administracyjnej (art. 11 ust. 4). Kontrolę utrwalania przebiegu imprezy masowej sprawuje wojewoda (art. 11 ust. 10).

Członkowie służb porządkowych i informacyjnych mają obowiązek posiadać oznakowanie i ukończone szkolenie, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 23 ustawy (art. 19).

Kierownikiem do spraw bezpieczeństwa może być wyłącznie osoba, która ukończyła szkolenie, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 23, a w przypadku imprezy masowej podwyższonego ryzyka została dodatkowo wpisana na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej, o której mowa w art. 26 ustawy o ochronie osób i mienia (art. 19 ust. 4).

Szczegółowe uprawnienia służb porządkowych i informacyjnych zawarte zostały w art. 20 ustawy, natomiast obowiązki tych służb wyszczególnione zostały w jej art. 21 i 22.

W przypadku, gdy działania służby porządkowej są nieskuteczne, organizator lub kierownik ds. bezpieczeństwa występuje do Policji o udzielenie pomocy, niezwłocznie potwierdzając ten fakt pisemnym zgłoszeniem (art. 22 ust. 4).

⁷⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2213, ze zm.

Organem wydającym zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, właściwy ze względu na miejsce przeprowadzenia tej imprezy (art. 24). W celu przeprowadzenia imprezy masowej organizator, nie później niż na 30 dni przed planowanym terminem jej rozpoczęcia (art. 25 ust. 1 i 1a) m.in.:

- występuje do organu z wnioskiem o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej,
- zwraca się do właściwego komendanta Policji i komendanta Państwowej Straży Pożarnej, dysponenta zespołów ratownictwa medycznego i państwowego inspektora sanitarnego z wnioskiem o wydanie opinii o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach.

Termin (30-dniowy), może zostać skrócony do 14 dni w wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach, w szczególności gdy potrzeba organizacji imprezy masowej wynika z przyczyn nagłych oraz jeżeli charakter imprezy masowej odpowiada przeznaczeniu obiektu określonego w projekcie budowlanym tego obiektu.

Właściwy miejscowo komendant Policji, komendant Państwowej Straży Pożarnej, dysponent zespołów ratownictwa medycznego i państwowy inspektor sanitarny wydają opinię w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku o ich wydanie. W przypadku, o którym mowa w ust. 1a (gdy potrzeba organizacji imprezy masowej wynika z przyczyn nagłych), wydanie opinii, następuje w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wniosku o ich wydanie. (art. 25 ust. 3 i 3b). Opinie, o których mowa w ust. 1 pkt 2, zachowują ważność przez 6 miesięcy od dnia ich wydania.

Do wniosku do ww. organu (tj. pierwsze) organizator dołącza (art. 26 ust. 1) m.in.:

- 1) *graficzny plan obiektu (terenu)*, na którym ma być przeprowadzona impreza masowa wraz z jego opisem;
- 2) *instrukcję postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia*;
- 3) *terminarz rozgrywek meczów piłki nożnej lub terminarz innych imprez* – w przypadku imprez organizowanych cyklicznie;
- 4) *informacje o liczbie miejsc na imprezie masowej, przewidywanych zagrożeniach bezpieczeństwa i porządku publicznego, liczbie, organizacji, oznakowaniu, wyposażeniu i rozmieszczeniu służby porządkowej i organizacyjnej*;
- 5) *informacje o osobie wyznaczonej na kierownika ds. bezpieczeństwa*;
- 6) *informację o sposobie zapewnienia identyfikacji osób biorących udział w imprezie masowej* – w przypadku meczu piłki nożnej lub imprezy podwyższonego ryzyka;
- 7) *informację o zainstalowanych urządzeniach rejestrujących obraz i dźwięk*;
- 8) *harmonogram udostępniania obiektu lub terenu uczestnikom imprezy masowej*.

Opinie o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu), o przewidywanych zagrożeniach oraz instrukcję postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia w miejscu i w czasie imprezy masowej, organizator dołącza do wniosku o wydanie zezwolenia niezwłocznie, jednak nie później niż na 14 dni przed terminem rozpoczęcia tej imprezy. W wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach, w szczególności gdy potrzeba organizacji imprezy masowej wynika z przyczyn nagłych oraz jeżeli charakter imprezy masowej odpowiada przeznaczeniu obiektu określonego w projekcie budowlanym tego obiektu ww. opinie oraz instrukcję organizator dołącza do wniosku niezwłocznie (art. 26 ust. 2 i 2a).

Organ wydać zezwolenie albo odmawia jego wydania w terminie co najmniej 7 dni przed planowanym terminem przeprowadzenia imprezy masowej. Zezwolenie zawiera: nazwę organizatora, określenie rodzaju imprezy masowej, nazwę imprezy masowej, warunki przeprowadzenia imprezy masowej (w tym: miejsce jej przeprowadzenia, czas jej rozpoczęcia i zakończenia, maksymalną liczbę osób, które mogą w niej uczestniczyć, liczbę członków służby porządkowej oraz służby informacyjnej, ustaloną zgodnie z art. 6 ust. 2, informację o zainstalowaniu urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, o których mowa w art. 11).

Organ stwierdza w zezwoleniu, że jest to impreza masowa podwyższonego ryzyka, w przypadku gdy wynika to z: informacji o przewidywanych zagrożeniach (o której mowa w art. 26 ust. 1 pkt 4 lit. b), opinii komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji, wniosku podmiotu zarządzającego rozgrywkami (art. 29 ust. 1–3).

Organ odmawia wydania zezwolenia w przypadku:

- niezłożenia przez organizatora opinii, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2, i dokumentów, o których mowa w art. 26;
- niespełnienia przez organizatora obowiązków i wymogów, o których mowa w art. 6 lub w art. 13 ust. 2 ustawy.

Wydanie zezwolenia lub odmowa jego wydania następuje w drodze decyzji administracyjnej. Kopię decyzji organ przekazuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie trzech dni od dnia jej wydania, podmiotom wymienionym w art. 25 ust. 1 pkt 2 oraz wojewodzie. Odwołanie organizatora od decyzji nie wstrzymuje jej wykonania (art. 29 ust. 4–6).

Organ (wójt, burmistrz, prezydent miasta) kontroluje zgodność przebiegu imprezy masowej podwyższonego ryzyka z warunkami określonymi w zezwoleniu (art. 31). Organ może też kontrolować zgodność przebiegu imprezy masowej niebędącej imprezą podwyższonego ryzyka z warunkami określonymi w zezwoleniu. Wykonując czynności kontrolne organ może korzystać z sił i środków właściwego miejscowo: komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji, komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej, dysponenta zespołów ratownictwa medycznego i państwowego inspektora sanitarnego.

W przypadku stwierdzenia niespełnienia przez organizatora warunków określonych w zezwoleniu, organ wydaje decyzję o przerwaniu imprezy, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Organ wydaje decyzję o zakazie przeprowadzenia imprezy masowej, jeżeli po wydaniu zezwolenia stwierdzi, że zostały naruszone warunki bezpieczeństwa dające podstawę do jej wydania (art. 32).

W przypadku negatywnej oceny stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego, w związku z planowaną lub przeprowadzoną imprezą masową wojewoda, w drodze decyzji administracyjnej może (art. 34):

- zakazać przeprowadzenia imprezy masowej z udziałem publiczności, na całym obiekcie lub w jego wydzielonych sektorach,
- wprowadzić na czas określony, bądź nieokreślony, zakaz przeprowadzania przez organizatora imprez masowych na terenie województwa lub jego części.

Wojewoda może też przerwać imprezę masową, jeżeli jej dalszy przebieg może zagrozić życiu lub zdrowiu osobom albo mieniu w znacznych rozmiarach, a działania podejmowane przez organizatora są niewystarczające do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 34a ust. 1 uobim).

Ustawa Prawo o ruchu drogowym

Organizacja biegów ulicznych co do zasady została uregulowana w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. **Prawo o ruchu drogowym**⁷⁶. Zgodnie z jej art. 65 zawody sportowe, rajdy, wyścigi, przewóz osób kolejką turystyczną i inne imprezy, które powodują utrudnienia w ruchu lub wymagają korzystania z drogi w sposób szczególny, mogą się odbywać pod warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa porządku podczas trwania imprezy oraz uzyskania zezwolenia na jej przeprowadzenie. Do imprez tych nie stosuje się przepisów o bezpieczeństwie imprez masowych, z wyłączeniem przepisów regulujących organizację oraz uprawnienia służb porządkowych (art. 65h ust. 3 ww. ustawy).

Organizator imprezy jest obowiązany zapewnić bezpieczeństwo osobom obecnym na imprezie oraz porządek podczas trwania imprezy, poprzez:

- 1) spełnienie wymagań określonych w szczególności w przepisach prawa budowlanego, przepisach sanitarnych, przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony środowiska;
- 2) wyróżniającą się elementami ubioru służbę porządkową i informacyjną;
- 3) pomoc medyczną i przedmedyczną, dostosowaną do liczby uczestników imprezy, a także odpowiednie zaplecze higieniczno-sanitarne;
- 4) drogi ewakuacyjne oraz drogi umożliwiające dojazd służb ratowniczych i Policji, Straży Granicznej oraz Żandarmerii Wojskowej;
- 5) warunki zorganizowania łączności między podmiotami biorącymi udział w zabezpieczeniu imprezy;
- 6) sprzęt ratowniczy i gaśniczy oraz środki gaśnicze niezbędne do zabezpieczenia działań ratowniczo-gaśniczych;
- 7) w razie potrzeby pomieszczenie dla służb kierujących zabezpieczeniem imprezy;

⁷⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.

- 8) środki techniczne niezbędne do zabezpieczenia imprezy, a w szczególności:
- a) znaki lub tablice ostrzegawcze i informacyjne,
 - b) liny, taśmy lub wstęgi służące do oznaczenia trasy lub miejsca imprezy,
 - c) bariery, płotki lub przegrody służące do odgradzania miejsca imprezy (art. 65a ust. 1 i 2 ustawy).

Organizator takiej imprezy jest obowiązany także dopełnić czynności, o których mowa w art. 65a ust. 3 Pord.

Bezpieczeństwo i porządek podczas biegu zapewnia także Policja (art. 65a ust. 4), z tym że jeżeli odbywa się on w strefie nadgranicznej albo jest przeprowadzany na drogach przebiegających lub przyległych do terenów będących w zarządzie jednostek organizacyjnych podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej, odpowiednio we współdziałaniu ze Strażą Graniczną, Żandarmerią Wojskową lub z wojskowymi organami porządkowymi.

Zezwolenie na przeprowadzenie biegu, wydaje w drodze decyzji administracyjnej, na pisemny wniosek organizatora imprezy, złożony co najmniej na 30 dni przed planowym terminem jego rozpoczęcia, organ zarządzający ruchem na drodze, na której odbywa się bieg, z tym że jeżeli odbywa się on na drogach podległych kilku organom – organem właściwym jest:

- w przypadku dróg różnych kategorii – organ zarządzający ruchem na drodze wyższej kategorii;
- w przypadku dróg tej samej kategorii – organ właściwy ze względu na miejsce rozpoczęcia imprezy (art. 65b ust. 1).

Zgodnie z art. 10 ust. 4, 5 i 6 Pord:

- na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych ruchem zarządza prezydent miasta;
- na drogach powiatowych i gminnych, co do zasady – starosta;
- na drogach wojewódzkich, co do zasady – marszałek województwa.

Wniosek o wydanie zezwolenia na organizację imprezy powinien zawierać w szczególności dane określone art. 65b ust. 3 Pord oraz należy do niego dołączyć dokumenty, o których mowa w art. 65b ust. 4 ww. ustawy.

Organ wydaje zezwolenie po (art. 65b ust. 5):

- 1) zasięgnięciu opinii właściwego ze względu na miejsce biegu komendanta wojewódzkiego Policji, a w przypadku biegu odbywającego się na drogach w strefie nadgranicznej albo na drogach przebiegających lub przyległych do terenów będących w zarządzie jednostek organizacyjnych podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej – odpowiednio właściwego komendanta oddziału Straży Granicznej lub komendanta jednostki Żandarmerii Wojskowej; opinię doręcza się organowi, który o nią wystąpił, w terminie 14 dni od dnia wystąpienia;
- 2) uzgodnieniu zakresu ograniczenia ruchu i wynikających stąd warunków przeprowadzenia biegu z organami zarządzającymi ruchem na drogach, na których ma się on odbyć.

Organ wydający zezwolenie odmawia jego wydania (art. 65c):

- 1) jeżeli organizator nie spełnia warunków określonych w art. 65a ust. 2 i 3;
- 2) jeżeli pomimo spełnienia warunków określonych w art. 65a ust. 2 i 3:
 - a) istnieje niebezpieczeństwo zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego albo mienia wielkiej wartości,
 - b) impreza zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego, a nie ma możliwości zorganizowania objazdów niepowodujących istotnego zwiększenia kosztów ponoszonych przez uczestników ruchu drogowego.

Zgodnie z art. 65d organ wydający zezwolenie cofa wydane zezwolenie, gdy istnieje niebezpieczeństwo zagrożenia życia lub zdrowia albo mienia wielkiej wartości i może cofnąć zezwolenie, gdy bieg zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego. Decyzjom tym nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.

Decyzję o wydaniu lub odmowie wydania zezwolenia na odbycie biegu wydaje się co najmniej na siedem dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy (art. 65e).

Ustawa o Policji

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁷⁷ określa zadania Policji, w tym między innymi w zakresie ochrony bezpieczeństwa i utrzymywania porządku publicznego. W szczególności przepisy rozdziału 3 (art. 14–22) tej ustawy określają zakres uprawnień Policji – są to jednak co do zasady przepisy ogólne, odnoszące się do wszelkich zadań wykonywanych przez Policję. Jedynie w art. 18 ust. 1 pkt 4 wskazuje się, że w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, zwłaszcza poprzez spowodowanie zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym mogącym skutkować niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia uczestników wydarzeń o charakterze kulturalnym, sportowym lub religijnym, w tym zgromadzeń lub imprez masowych na terenie RP, jeżeli użycie oddziałów i lub pododdziałów Policji okaże się lub może okazać się niewystarczające, do pomocy oddziałom i pododdziałom Policji mogą być użyte oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP.

W ramach struktur Policji funkcjonują wewnętrzne regulacje wynikające z zarządzeń, pism i wytycznych, zarówno Komendanta Głównego Policji⁷⁸, jak i komendantów wojewódzkich, dotyczące zapewnienia ładu i porządku publicznego na terenie województwa w związku z odbywaniem się imprez masowych (w tym meczy piłki nożnej). Są to jednak dokumenty wewnętrzne, niemające charakteru prawa powszechnie obowiązującego.

⁷⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2067, ze zm.

⁷⁸ Np. zarządzenie nr 982 Komendanta Głównego Policji z dnia 21 września 2007 r. w sprawie zasad organizacji i trybu wykonywania przez Policję zadań związanych z rozpoznaniem, zapobieganiem, zwalczaniem przestępstw i wykroczeń popełnianych w związku z imprezami sportowymi oraz gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych (Dz. Urz. KGP Nr 17 poz. 129).

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1160, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.).
3. Europejska Konwencja w sprawie przemocy i ekscesów widzów w czasie imprez sportowych, a w szczególności meczów piłki nożnej, sporządzona w Strasburgu dnia 19 sierpnia 1985 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 129, poz. 625).
4. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2017 r. poz. 2067, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1204, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 928, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2017 r. poz. 1463, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1000).
14. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 lutego 2012 r. w sprawie minimalnych wymagań dotyczących zabezpieczenia pod względem medycznym imprezy masowej (Dz. U. z 2012 r. poz. 181).
15. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 sierpnia 2009 r. w sprawie zakresu instrukcji postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia w miejscu i w czasie imprezy masowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 135, poz. 1113).
16. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 stycznia 2011 r. w sprawie sposobu utrwalania przebiegu imprezy masowej (Dz. U. z 2011 r. Nr 16, poz. 73).
17. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 czerwca 2010 r. w sprawie warunków bezpieczeństwa, jakie powinny spełniać stadiony, na których mogą odbywać się mecze piłki nożnej (Dz. U. z 2010 r. Nr 121, poz. 820).

18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie wymogów, jakie powinni spełniać kierownik do spraw bezpieczeństwa, służby porządkowe i służby informacyjne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1347).
19. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej organizatorów imprez masowych (Dz. U. Nr 54, poz. 323).
20. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu ustalania szkód powstałych w związku z działaniami w miejscu i czasie trwania imprezy masowej oraz trybu występowania o wypłatę odszkodowań (Dz. U. Nr 121, poz. 1006).
21. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie przekazywania informacji dotyczącej bezpieczeństwa imprez masowych (Dz. U. Nr 54, poz. 329).
22. Zarządzenie nr 982 Komendanta Głównego Policji z dnia 21 września 2007 r. w sprawie zasad organizacji i trybu wykonywania przez Policję zadań związanych z rozpoznaniem, zapobieganiem, zwalczaniem przestępstw i wykroczeń popełnianych w związku z imprezami sportowymi oraz gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych (Dz. Urz. KGP nr 17 poz. 129).
23. Zarządzenie nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 27 lutego 2015 r. w sprawie prowadzenia Policyjnego Rejestru Imprez Masowych (Dz. Urz. KGP poz. 14) i jego zarządzenie nr 1100 z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie zasad prowadzenia Policyjnego Rejestru Imprez Masowych (Dz. Urz. KGP z 2007 r. Nr 13, poz. 99).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
12. Przewodniczący Senackiej Komisji Nauki, Edukacji i Sportu
13. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
14. Komendant Główny Policji
15. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej
16. Komendant Główny Straży Granicznej
17. Główny Inspektor Sanitarny
18. Wojewodowie
19. Prezydenci, burmistrzowie, wójtowie gmin

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Minister
Spraw Wewnętrznych
i Administracji

DKiN-KKN-0740-2-33/2018

Warszawa, dnia 16 listopada 2018 r.

Pan
Mieczysław Łuczak
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

W nawiązaniu do pisma z 29 października 2018 r.¹ uprzejmie przekazuję stanowisko do Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli pt. *Realizacja przez samorządy zadań związanych z organizacją imprez masowych i biegów ulicznych*. Poniższe stanowisko odnosi się do wniosków końcowych skierowanych do ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Wniosek *de lege ferenda* dotyczący wprowadzenia możliwości odmowy wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej i biegu ulicznego w sytuacji przekroczenia przewidzianych terminów na złożenie wniosków będzie poddany dodatkowej, wnikliwej analizie pod kątem możliwego wpływu na organizatorów imprez, którym ewentualne wprowadzenie takiej zmiany mogłoby utrudnić organizowanie imprez. Wniosek będzie również przeanalizowany pod kątem możliwych alternatywnych rozwiązań, np. w postaci procedur przewidujących skrócony termin na złożenie wniosku. Należy przypomnieć, iż w ramach nowelizacji w 2015 r.² ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o *bezpieczeństwie imprez masowych*³, w art. 25 ust. 1a wprowadzono możliwość skrócenia terminu na złożenie wniosku o zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej do 14 dni „w wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach”.

W odniesieniu do wniosku *de lege ferenda* dotyczącego dodania do katalogu przesłanek odmowy wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej, zawartych w art. 29 ust. 4 ustawy o *bezpieczeństwie imprez masowych*, przesłanki niezłożenia informacji o miejscu i czasie sprzedaży alkoholu na imprezie masowej Ministerstwo podziela pogląd, że przepisy w tym zakresie wymagają doprecyzowania.

W kwestii uporządkowania regulacji dotyczących zasad wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu na imprezach masowych, w szczególności w świetle rozbieżności w przepisach ustawy o *bezpieczeństwie imprez masowych* i ustawy z dnia 26 października 1982 r. o *wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu*

¹ Syg. LPO.430.004.2018

² Dz. U. z 2015 r. poz. 1707.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1870.

alkoholizmowi⁴, w ocenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ewentualne zmiany powinny dotyczyć drugiej z ww. ustaw. W związku z tym, wniosek NIK powinien zostać również skierowany do Ministra Zdrowia.

W odniesieniu do postulatu Najwyższej Izby Kontroli dotyczącego rozważenia ustawowego wprowadzenia obowiązku dokonywania udokumentowanych analiz przebiegu imprez w celu utworzenia na tej podstawie ogólnokrajowego systemu monitorowania, obliczonego na kompleksowe eliminowanie nieprawidłowości, musi zostać on przemyślany pod kątem faktycznej możliwości jego realizacji. Jak zauważa NIK we wprowadzeniu do raportu, w latach 2015-2017 przeprowadzono łącznie 22.628 imprez masowych, w związku z którymi Policja prowadziła działania zabezpieczająco-ochronne (w 2015 r. – 7.193, w 2016 r. – 7.562, w 2017 r. – 7.873). Co prawda w swoim wniosku NIK nie precyzuje, na jaki podmiot nałożony miałby być obowiązek dokonywania udokumentowanych analiz przebiegu imprez, ani jak szczegółowe miałyby być te analizy, jednak duża liczba organizowanych imprez masowych zmusza do zastanowienia się nad praktyczną stroną możliwości egzekwowania ewentualnego wprowadzenia do ustawy o *bezpieczeństwie imprez masowych* tego typu obowiązku. Niezależnie od powyższego, należy przypomnieć, iż nowelizacja ustawy o *bezpieczeństwie imprez masowych* z dnia 11 września 2015 r. wprowadziła w art. 11a instytucję wojewódzkich zespołów interdyscyplinarnych do spraw bezpieczeństwa imprez masowych - organów pomocniczych wojewody, do zadań których należy m.in. analiza i ocena działań w zakresie bezpieczeństwa imprez masowych, podejmowanych przez podmioty zaangażowane w zapewnienie bezpieczeństwa imprez masowych (art. 11a ust. 5 pkt 2).

Dodatkowo, pozwalam sobie przypomnieć, że na podstawie zarządzenia Nr 84 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 października 2012 r.⁵ funkcjonuje *Rada Bezpieczeństwa Imprez Sportowych* jako organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów, którego przewodniczącym jest Sekretarz Stanu w MSWiA. Do głównych zadań Rady należy m.in. opracowywanie rozwiązań systemowych mających na celu poprawę bezpieczeństwa imprez sportowych, opiniowanie projektów aktów prawnych w tym zakresie, analiza naruszeń bezpieczeństwa w związku z masowymi imprezami sportowymi oraz ocena działań podejmowanych przez służby i instytucje. W skład Rady wchodzi przedstawiciele resortów zaangażowanych w kwestie bezpieczeństwa imprez sportowych, służb bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz reprezentanci podmiotów sportowych (związków sportowych i organizatorów rozgrywek), kibicowskich oraz niezależni eksperci. Przy Radzie działa Stała Grupa Ekspertcka (SGE), składająca się ze specjalistów w dziedzinie bezpieczeństwa imprez sportowych, która zajmuje się przygotowaniem merytorycznym tematów rozpatrywanych podczas posiedzeń Rady. Ze składu SGE wyłoniono m.in. „Zespół roboczy do spraw analizy zagadnień bezpieczeństwa meczów piłkarskich na stadionach i na trasach przemieszczania się kibiców”. Celem funkcjonowania Zespołu jest analiza kwestii związanych z organizacją meczów piłki nożnej dotyczących w szczególności kwestii bezpieczeństwa przestrzeni poza stadionami, m.in. podczas przejazdów kibiców.

Dokonana w ramach wspomnianego Zespołu ocena ustawy o *bezpieczeństwie imprez masowych* wskazuje, że ww. akt prawny zawiera szereg niedoskonałości, które wymagają dalszej refleksji i być może wprowadzenia poprawek. Aktualnie, w ramach spotkań roboczych ww. Zespołu, trwają zaawansowane prace nad kierunkami zmian legislacyjnych w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa na imprezach masowych.

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 487.

⁵ Zarządzenie w sprawie Rady Bezpieczeństwa Imprez Sportowych (M. P. z 2012 r. poz. 696).

ZAŁĄCZNIKI

Mając powyższe na uwadze, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji proponuje włączenie analizy wniosków NIK do prac nad przygotowywaną ewentualną nowelizacją ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych na etapie prac Zespołu lub późniejszym.

Z wyrazami szacunku

MINISTER SPRAW WĘWNETRZNYCH
12.04.2014
Z upr. zarządzenia
Sekretarz